

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP-410-02/09

Nr ewid. 25/2010/P/09/002/KAP

Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań administracji rządowej w sprawach obywatelstwa polskiego

Warszawa marzec 2010 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Tytuł: Realizacja zadań administracji
rządowej w sprawach obywatelstwa
polskiego

Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej

Czesława Rudzka-Lorentz

Zatwierdzam
Józef Górny

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia marca 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: (22) 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	17
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	17
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	17
3.1.1.1. Obywatelstwo	17
3.1.1.2. Postępowanie administracyjne	20
3.1.1.3. Nadzór nad działalnością wojewodów	21
3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	22
3.2. Istotne ustalenia kontroli	23
3.2.1. Rozpatrywanie przez organy administracji rządowej (wojewodów i Ministra SWiA) spraw dotyczących obywatelstwa polskiego	23
3.2.1.1. Prawidłowość i terminowość załatwiania spraw w trybie postępowania administracyjnego w urzędach wojewódzkich	23
3.2.1.2. Prawidłowość i terminowość załatwiania spraw w trybie postępowania administracyjnego w MSWiA	25
3.2.1.3. Sprawność rozpoznawania spraw dotyczących obywatelstwa polskiego przez wojewodów	27
Wpływ spraw	28
Wydajność	28
Sprawy pozostałe do rozpatrzenia na kolejny okres.....	29
Czas załatwiania spraw.....	30
Relacje pomiędzy wydajnością i czasem od wpływu wniosku do jego rozpoznania.....	31
Koszt rozpoznania jednej sprawy	33
3.2.1.4. Sprawność rozpoznawania spraw dotyczących obywatelstwa polskiego przez Ministra SWiA.....	35
3.2.2. Jakość obsługi interesantów w urzędach wojewódzkich.....	36
3.2.3. Sprawowanie przez Ministra SWiA ogólnego nadzoru nad działalnością wojewodów w zakresie spraw obywatelstwa polskiego.....	37

3.2.3.1. Nadzór nad działalnością wojewodów.....	37
3.2.3.2. Problemy wynikające z rozbieżności pomiędzy orzecznictwem sądów i administracji rządowej w sprawach obywatelstwa polskiego	37
3.2.4. Pozostałe ustalenia kontroli	39
3.2.4.1. Rejestry i ewidencje.....	39
3.2.4.2. Sprawy z zakresu nadania obywatelstwa	40
3.2.4.3. Budżet zadaniowy.....	41
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	44
4.1. Przygotowanie kontroli	44
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	44
5. Załączniki	46
5.1. Załącznik nr 1. Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole oraz skontrolowanych podmiotów	47
5.2. Załącznik nr 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	48
5.3. Załącznik nr 3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	49
5.4. Załącznik nr 4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	50
5.5. Załącznik nr 5. Sprawność rozpoznawania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego w kontrolowanych urzędach wojewódzkich w I półroczu 2009 r. w stosunku do 2007 r. (2007 r. =100%).....	51
5.6. Załącznik nr 6. Metodyka obliczania szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy.....	52
5.7. Załącznik nr 7. Dane ogólnopolskie dotyczące rozpoznawania spraw przez wojewodów.....	53
5.8. Załącznik nr 8. Relacje pomiędzy wydajnością a czasem od wpływu wniosku do jego rozpoznania w poszczególnych UW.....	54

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Realizacja zadań administracji rządowej w sprawach obywatelstwa polskiego.

Numer kontroli: P/09/002

Kontrola podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Cele kontroli

Celem kontroli NIK była ocena, czy organy administracji rządowej (oraz urzędy obsługujące wojewodów oraz ministra właściwego do spraw wewnętrznych) prawidłowo realizowały swoje zadania określone w ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim¹ (zwanej dalej ustawą). W szczególności przedmiotem oceny było:

- Czy wojewodowie sprawnie i efektywnie prowadzili postępowania administracyjne i załatwiali sprawy, o których mowa w ustawie, oraz czy terminowo wydawali decyzje administracyjne, a także czy rzetelnie i prawidłowo prowadzili rejestry, o których mowa w ustawie i rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie rejestrów danych prowadzonych w sprawach obywatelstwa polskiego² (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie rejestrów)?
- Czy zapewniono właściwą jakość i sprawność obsługi interesantów w urzędach wojewódzkich (zwanym dalej również urząd lub UW)?
- Czy działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (zwanego dalej Ministrem lub Ministrem SWiA) w zakresie wypełniania zadań organu wyższego stopnia w stosunku do wojewodów oraz innych zadań określonych w ustawie były realizowane zgodnie z prawem oraz sprawnie, w tym:
 - Czy proces rozpoznawania spraw był przeprowadzany prawidłowo (zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³, zwaną dalej Kpa, i wewnętrznymi procedurami) oraz sprawnie (gospodarnie i rzetelnie)?
 - Czy Minister prawidłowo i sprawnie sprawował nadzór nad wojewodami?

¹ Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.

² Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 15.

³ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- Czy centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego prowadzony był prawidłowo i rzetelnie?

W ramach kontroli dokonana została także ocena funkcjonowania elementów systemów kontroli wewnętrznej w badanych jednostkach w zakresie procesów załatwiania spraw dotyczących obywatelstwa.

Badany okres

Kontrolą w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) objęty został okres od 20 lipca 2007 r. (data wejścia w życie ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw⁴, stosownie do której organem wyższego stopnia stał się minister właściwy do spraw wewnętrznych) do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁵. W urzędach wojewódzkich kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁶.

Kontrolę przeprowadzono w MSWiA i ośmiu urzędach wojewódzkich pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości⁷. Wykaz jednostek objętych kontrolą znajduje się w załączniku nr 1.

⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 818.

⁵ Czynności kontrolne w Ministerstwie zakończono 18 września 2009 r.

⁶ Czynności kontrolne w ostatnim UW zakończono 30 listopada 2009 r.

⁷ Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

I. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, zgodność z prawem i sprawność rozpoznawania przez wojewodów spraw z zakresu obywatelstwa polskiego. Proces rozpatrywania spraw przebiegał w większości przypadków terminowo, a udział decyzji wojewodów uchylonych przez Ministra SWiA (lub wojewódzkie sądy administracyjne, zwane dalej WSA) nie przekraczał średnio 1%.

Stwierdzone nieprawidłowości w rozpoznawaniu przez wojewodów spraw dotyczących obywatelstwa polskiego polegały głównie na:

- wydawaniu decyzji, w których wojewodowie działali jako organy I instancji z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa (w 28,3% badanej próby spraw);
- niezawiadomieniu stron o niezakończonym w terminie rozpoznaniu sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa (w przypadku 17,1% decyzji w badanej próbie spraw).

Siedmiu z ośmiu kontrolowanych wojewodów⁸ prowadziło rejestry w sposób rzetelny i zgodnie z wymogami ustawy oraz rozporządzenia w sprawie rejestrów.

We wszystkich UW zapewniono właściwą jakość obsługi interesantów w sprawach obywatelstwa polskiego.

Liczba spraw z zakresu obywatelstwa polskiego załatwianych przez jednego pracownika UW oraz średni koszt rozpoznania jednej sprawy były w poszczególnych UW bardzo zróżnicowane. W I półroczu 2009 r. na jednego pracownika przypadało średnio od 22 do 305 załatwionych spraw, a koszt rozpoznania sprawy kształtował się od 63,80 zł do 833,58 zł.

II. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie, pomimo stwierdzonych uchybień, oceniła prawidłowość i sprawność rozpoznawania przez Ministra SWiA spraw dotyczących obywatelstwa polskiego. Uchybienia (w czterech spośród 45 decyzji objętych badaniem) polegały na rozpatrzeniu niepodpisanego wniosku oraz

⁸ Z wyjątkiem Wojewody Śląskiego.

niezawiadomieniu stron o niezakończeniu sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa.

Spośród 45 badanych przez NIK decyzji Ministra SWiA, 17 wydano z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister SWiA prawidłowo i rzetelnie sprawował nadzór nad wojewodami w zakresie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego, a także prawidłowo i rzetelnie prowadził centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego, o którym mowa w art. 18e ustawy.

Istotnym problemem stwierdzonym w trakcie kontroli był wysoki udział decyzji Ministra SWiA uchylonych wyrokami WSA, w stosunku do łącznej liczby wydanych przez niego decyzji (5,9% w II półroczu 2007 r., 16,8% w 2008 r. i 8,2% w I półroczu 2009 r.). Dotyczyło to głównie spraw obywateli polskich narodowości niemieckiej i żydowskiej, którzy wyemigrowali do Niemiec i Izraela (tzw. spraw niemieckich i żydowskich) i wynikało z rozbieżności linii orzeczniczej Ministra SWiA i sądów administracyjnych.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Kontrola terminowości postępowań w ośmiu urzędach wojewódzkich wykazała, że spośród 321 poddanych badaniom bezpośrednim decyzji w sprawach, w których wojewodowie działali jako organy I instancji, 91 (28,3%)⁹ wydano z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa¹⁰. Kontrola prawidłowości prowadzenia postępowań wykazała przede wszystkim, że wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 36 § 1 Kpa, sześciu z ośmiu objętych kontrolą wojewodów nie zawiadomiło (w 55 przypadkach spośród 91, tj. 60,4%)¹¹ spraw zakończonych z przekroczeniem terminu, co stanowiło 17,1% ogółu badanych spraw) stron o niezakończeniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa z podaniem

⁹ Z tego: Dolnośląski UW – 19 decyzji (40,4%), Lubelski UW – cztery decyzje (12,9%), Łódzki UW – trzy decyzje (7,3%), Mazowiecki UW – 27 decyzji (67,5%), Pomorski UW – dziewięć decyzji (22,5%), Śląski UW – 14 decyzji (34,2%), Wielkopolski UW – dziesięć decyzji (24,4%), Zachodniopomorski UW – pięć decyzji (12,5%).

¹⁰ Czas trwania postępowania sięgał 557 dni – sprawa nr 1115/07 w Mazowieckim UW.

¹¹ Z tego: Wojewoda Lubelski – cztery przypadki (100%), Wojewoda Mazowiecki – 26 przypadków (96,3%), Wojewoda Pomorski – dziewięć przypadków (100%), Wojewoda Śląski – trzy przypadki (21,4%), Wojewoda Wielkopolski – dziesięć przypadków (100%), Wojewoda Zachodniopomorski – trzy przypadki (60,0%).

przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu. Udział decyzji wojewodów uchylonych przez Ministra SWiA (lub WSA) w całym okresie objętym kontrolą nie przekraczał średnio 1% ogółu wydanych przez nich decyzji, co pozytywnie świadczy o merytorycznym poziomie rozstrzygnięć wojewodów. W trzech UW¹² udział ten był wyższy od 1%, jednak nie przekroczył 3%, a w dwóch z nich był niższy od 2%¹³ (str. 23).

2.2.2. Badanie przeprowadzone na próbie 193 spraw¹⁴ w objętych kontrolą ośmiu UW wykazało, że wszyscy wojewodowie prowadzili rejestry w sposób rzetelny i zgodnie z wymogami ustawy i rozporządzenia w sprawie rejestrów (z wyjątkiem Wojewody Śląskiego, w przypadku którego żadna z 26 objętych kontrolą spraw dotyczących nabycia obywatelstwa polskiego nie była zarejestrowana) (str. 39).

2.2.3. W sprawach dotyczących nabycia obywatelstwa polskiego w trybie art. 8 ustawy, czyli poprzez nadanie obywatelstwa¹⁵, wojewodowie wywiązywali się z obowiązków określonych w przepisach prawa przygotowując stanowiska w sprawie nadania obywatelstwa, z wyjątkiem Wojewody Lubelskiego, który w przekazanej do MSWiA dokumentacji nie zamieszczał swojego stanowiska w sprawie pozytywnego lub negatywnego rozpatrzenia wniosku (str. 40).

2.2.4. We wszystkich ośmiu objętych kontrolą urzędach wojewódzkich NIK pozytywnie oceniła jakość obsługi interesantów w sprawach obywatelstwa polskiego, stwierdzając w dwóch urzędach pojedyncze uchybienia (str. 36).

2.2.5. W objętych kontrolą urzędach wojewódzkich w okresie od 2007 r. do końca I półrocza 2009 r.¹⁶ o 18,3% obniżeniu uległa średnia liczba spraw z zakresu obywatelstwa polskiego rozpatrzonych przez jednego pracownika (wydajność)¹⁷, w tym o 11,5% w okresie 2008 r. – I półrocze 2009 r. Spadek wydajności wystąpił

¹² Mazowieckim UW, Dolnośląskim UW oraz Lubelskim UW.

¹³ Dolnośląskim UW oraz Lubelskim UW.

¹⁴ Z tego: Dolnośląski UW – 25 spraw, Lubelski UW – 16 spraw, Łódzki UW – 25 spraw, Mazowiecki UW – 25 spraw, Pomorski UW – 25 spraw, Śląski UW – 26 spraw, Wielkopolski UW – 26 spraw, Zachodniopomorski UW – 25 spraw.

¹⁵ Badanie przeprowadzono na próbie 80 spraw.

¹⁶ Ze względu na oczywiste różnice w wartości wskaźnika wydajności za półrocze i cały rok, dla celów porównawczych wydajność w I półroczu 2009 r. odniesiono do przeciętnej wydajności za 2007 r. liczonej wg wzoru: wydajność za 2007 r. podzielona przez dwa.

¹⁷ Wydajność została obliczona jako liczba spraw rozpoznanych przez jedną osobę. Sposób obliczenia został opracowany i przyjęty przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli.

w sześciu¹⁸ spośród ośmiu kontrolowanych UW. Spowodowało to wydłużenie o 28,4% średniego czasu oczekiwania przez interesantów na rozpatrzenie sprawy¹⁹. Przyczyny spadku wydajności w poszczególnych UW były różne, m.in. obciążenie pracowników właściwych komórek organizacyjnych UW innymi sprawami. W dwóch UW²⁰ nastąpiła poprawa wydajności i sprawności postępowania, na co wpływ miało m.in. zapewnienie, poprzez wzrost zatrudnienia, wystarczającej obsady kadrowej. NIK stwierdziła bardzo duże zróżnicowanie wydajności w poszczególnych UW (przykładowo w I półroczu 2009 r. od 22 spraw w Lubelskim UW do 305 spraw w Śląskim UW) (str. 27).

W I półroczu 2009 r. średni koszt rozpoznania sprawy²¹ w stosunku do 2007 r. obniżył się o 2,5% (z 322,58 zł²² do 314,36 zł). Był jednak bardzo zróżnicowany i kształtował się od 63,80 zł w Dolnośląskim UW do 833,58 zł w Lubelskim UW, co wynikało głównie z przyjętych rozwiązań organizacyjnych oraz poziomu wydajności w poszczególnych UW (str. 33).

2.2.6. Kontrola terminowości prowadzenia przez Ministra SWiA postępowań administracyjnych wykazała, że 17 spośród 45 objętych kontrolą decyzji wydano z przekroczeniem terminów określonych w art. 35 § 3 Kpa. Jako przyczyny długotrwałego prowadzenia postępowań wskazywano przede wszystkim ich skomplikowany charakter, nadmierne obciążenie pracowników oraz czasowe oddelegowanie pracownika. W ocenie NIK, natłok wpływających spraw i niewystarczająca obsada kadrowa nie mogą być uznane za uzasadnioną przeszkodę w załatwieniu sprawy przez organ²³. Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- jednego przypadku rozpatrzenia wniosku niepodpisanego przez wnioskodawcę, co oznacza, że decyzja została wydana z naruszeniem art. 64 § 2 Kpa w związku z art. 63 § 3 Kpa;

¹⁸ Pomorski UW, Śląski UW, Lubelski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW i Dolnośląski UW.

¹⁹ Średni czas oczekiwania przez interesantów na rozpatrzenie sprawy obliczono dzieląc liczbę spraw pozostających do załatwienia na koniec badanego okresu przez liczbę przeciętnego miesięcznego wpływu; przeciętny miesięczny wpływ jest to iloraz liczby wpływających spraw przez liczbę miesięcy w okresie sprawozdawczym. Sposób obliczenia został opracowany i przyjęty przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli.

²⁰ Łódzki UW i Mazowiecki UW.

²¹ Sposób obliczenia średniego kosztu rozpoznania sprawy zamieszczono w załączniku nr 6 do Informacji. Został on opracowany i przyjęty przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli.

²² Po urealnieniu o wskaźnik inflacji w 2008 r. i I półroczu 2009 r.

²³ Wyrok z dnia 17 maja 2007 r. WSA w Warszawie, IV SAB/Wa 35/07.

- niezawiadomienia strony o niezakończonym sprawie w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa (w jednym przypadku) lub zawiadomienia z opóźnieniem (w dwóch przypadkach), wbrew obowiązkom wynikającym z art. 36 § 1 Kpa.

W czterech sprawach, w których zostały złożone wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, o których mowa w art. 127 § 3 Kpa, merytorycznego rozpatrzenia wniosków dokonywali ci sami pracownicy Wydziału, którzy uczestniczyli uprzednio w przygotowaniu projektu decyzji w I instancji. Zdaniem NIK, sytuacja taka może budzić wątpliwości co do zapewnienia bezstronności w załatwianiu spraw w ramach postępowania administracyjnego z tego względu, że pracownik biorący udział w wydaniu zaskarżonej decyzji brał następnie udział w postępowaniu, którego celem jest ocena prawidłowości tej decyzji (str. 25).

2.2.7. Minister SWiA w zakresie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego w należyty sposób sprawował ogólny nadzór nad wojewodami, o którym mowa w art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁴ (zwanej dalej ustawą o wojewodzie) (str. 37).

2.2.8. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że od 20 lipca do 31 grudnia 2007 r. na 237 wydanych przez Ministra SWiA decyzji w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego, WSA uchylił 14 (tj. 5,9%), w 2008 roku na 739 wydanych decyzji uchyłono 124 (tj. 16,8%), a w I półroczu 2009 r. na 403 wydanych decyzji uchyłono 33 (tj. 8,2%).

Spośród decyzji Ministra SWiA uchylonych przez sądy administracyjne, 93% dotyczyło tzw. spraw niemieckich i żydowskich. W całym okresie objętym kontrolą, spośród 186 skarg wniesionych do WSA na decyzje Ministra w sprawach obywateli polskich narodowości niemieckiej i żydowskiej, którzy wyemigrowali do Niemiec i Izraela, sąd uchylił lub stwierdził nieważność decyzji Ministra w 159 przypadkach, tj. w 85,5%. Wynikało to z odmiennej interpretacji przez Ministra i sądy przepisów w sprawach o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które wystąpiły z wnioskami do Rady Państwa o zmianę obywatelstwa polskiego na obce i wyjazd na stałe z Polski w trybie określonym w uchwałach Rady

²⁴ Dz. U. Nr 31, poz. 206. Ustawa ta weszła w życie 1 kwietnia 2009 r. Poprzednio zagadnienia te regulowała w art. 11 ust. 2 ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).

Państwa nr 37/56²⁵ oraz nr 5/58²⁶. Odnosnie obywateli polskich narodowości żydowskiej, którzy opuścili terytorium Polski w latach 1968 – 1972 i udali się do Państwa Izrael (tzw. emigrantów marcowych), w marcu 2008 r. Minister poinformował wojewodów o zmianie swojej linii orzeczniczej w kwestii stwierdzania posiadania obywatelstwa polskiego tych osób. Minister uznał, że ich wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, kierowane do Rady Państwa, nie były składane dobrowolnie i w związku z tym wnioski tzw. emigrantów marcowych o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego będą rozpatrywane pozytywnie (str. 37).

2.2.9. Badanie przeprowadzone na próbie ośmiu spraw wykazało, że Centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego, o którym mowa w art. 18e ustawy, prowadzony był przez Ministra SWiA w sposób prawidłowy i rzetelny w ramach systemu informatycznego POBYT (str. 39).

2.2.10. W okresie objętym kontrolą systematycznie poprawiała się sprawność rozpatrywania przez Ministra SWiA spraw z zakresu obywatelstwa polskiego. W szczególności zwiększyło się opanowanie wpływu spraw²⁷ i nastąpiło skrócenie średniego czasu rozpatrywania spraw²⁸ (z 4,92 miesiąca do 3,75 miesiąca), dzięki czemu zmniejszeniu o 29% uległa liczba spraw pozostających do rozpatrzenia na kolejne okresy (z 1 084 do 768). Średni szacunkowy koszt rozpoznania w MSWiA jednej sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego wzrósł z 265,27 zł w I półroczu 2008 r. do 419,40 zł w I półroczu 2009 r., czyli o 58%²⁹, co wynikało m.in. ze

²⁵ Uchwała nr 37/56 Rady Państwa z dnia 16 maja 1956 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego repatriantom niemieckim. Uchwała uchylona przez uchwałę nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r.

²⁶ Uchwała nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. w sprawie zezwolenia na zmianę obywatelstwa polskiego osobom wyjeżdżającym na stały pobyt do państwa Izrael. Uchwała uchylona przez uchwałę nr 26/84 Rady Państwa z dnia 8 marca 1984 r.

²⁷ Z 0,80 do 1,15. Opanowanie wpływu mierzone było stosunkiem liczby spraw załatwionych w danym okresie do liczby spraw wpływających w tym okresie. Wartość powyżej 1 oznacza zmniejszenie się liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na okres następny. Sposób obliczenia został opracowany i przyjęty przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli.

²⁸ Liczonego jako iloraz liczby spraw pozostających do załatwienia na koniec okresu przez liczbę przeciętnego miesięcznego wpływu. Sposób obliczenia został opracowany i przyjęty przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli.

²⁹ Koszt ten wyliczony został przez Biuro Administracyjno-Finansowe MSWiA jako stosunek sumy wydatków na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) pracowników merytorycznych DOI R zajmujących się sprawami z zakresu obywatelstwa polskiego i przypadających na pracowników merytorycznych faktycznie wykonujących zadania objęte kontrolą (proporcjonalnie do zatrudnienia) pozostałych wydatków Ministerstwa – Urzędu (dysponenta trzeciego stopnia)

wzrostu wydatków na wynagrodzenia i tymczasowego oddelegowania części pracowników do innych zadań (str. 35).

2.2.11. W ocenie NIK, przyjęty w MSWiA miernik realizacji podzadania budżetowego 16.1.7. *Prowadzenie postępowań w sprawach o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego* określonego jako „liczba wniesionych odwołań i wydanych decyzji w II instancji oraz liczba decyzji wydanych w postępowaniu nadzwyczajnym” nie był adekwatny do określenia stopnia realizacji celu podzadania i nie spełniał standardów określonych w pkt 74 ppkt 5) lit. c) załącznika Nr 63³⁰ do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 (zwanego dalej notą budżetową)³¹. W myśl tych przepisów, mierniki powinny być tak dobrane, aby mierzyć tylko to, na co wykonawca podzadania ma wpływ, natomiast trudno przyjąć, że Minister SWiA ma bezpośredni wpływ na liczbę składanych odwołań od decyzji wojewodów³² (str. 41).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Organy administracji rządowej w większości przypadków prawidłowo realizowały swoje zadania określone w ustawie. Nieprawidłowości w pracy części urzędów wojewódzkich związane były z nieprzestrzeganiem terminów określonych w Kpa, dotyczących m.in. wydawania decyzji administracyjnych i zawiadamiania stron o niezakończaniu sprawy w terminie. Wpływ na nieprzestrzeganie powyższych wymogów ma w szczególności duże obciążenie pracowników sprawami z zakresu obywatelstwa w niektórych UW. Zdaniem NIK, poprawę terminowości załatwiania spraw oraz realizację obowiązku informowania obywateli o opóźnieniach w załatwianiu spraw można osiągnąć m.in. poprzez wzmocnienie nadzoru nad pracownikami w tym zakresie.

W części UW występują również problemy ze sprawnym załatwianiem spraw dotyczących obywatelstwa polskiego. Sprawność działania kontrolowanych urzędów

poniesionych z części 42 (z wyłączeniem wydatków, które nie dotyczą zadań merytorycznych realizowanych przez DOiR) do liczby spraw załatwionych w danym okresie.

³⁰ Zatytułowanym „Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009”, rozdział 5 „Budżet zadaniowy”.

³¹ Dz. U. Nr 87, poz. 537.

³² W toku prac nad projektem budżetu na 2010 r. postanowiono miernik ten zmienić na liczbę decyzji uchylonych w stosunku do ogólnej liczby decyzji wydanych w sprawach o poświadczenie posiadania/utraty obywatelstwa polskiego.

wojewódzkich cechuje bowiem bardzo duże zróżnicowanie, m.in. w zakresie wydajności pracowników³³, wielkości wpływu spraw, czasu oczekiwania interesantów na rozpatrzenie sprawy oraz liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny. Pozytywnym przykładem działań podjętych z korzyścią dla obywateli było skrócenie czasu załatwiania spraw i zmniejszenie liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny w Mazowieckim UW, który jest największym UW w kraju pod względem liczby rozpoznawanych spraw oraz jego właściwości rozpoznawania spraw, w których nie można ustalić właściwości innego wojewody.

Aby można było zwiększyć liczbę spraw rozpoznanych oraz skrócić czas oczekiwania na ich załatwienie w poszczególnych urzędach wojewódzkich, niezbędne jest zarówno:

- zapewnienie odpowiedniej do wpływu spraw wydajności pracowników,
- zapewnienie odpowiedniej ich liczby.

W części UW, w których pomimo wysokiej wydajności nastąpiło wydłużenie czasu załatwiania spraw, niezbędne może okazać się przesunięcie pracowników do realizacji zadań z zakresu obywatelstwa polskiego. W innych UW, w których aktualny poziom wydajności nie pozwala na bieżące załatwianie spraw w miarę ich wpływu, konieczne mogą okazać się zmiany organizacyjne w celu zwiększenia wydajności, np. polegające na nieobciążaniu pracowników UW innymi zadaniami lub zmianie struktury organizacyjnej UW. Odpowiednie działania w tym zakresie powinny zostać zainicjowane przez MSWiA we współpracy z UW. Warto – jako przykłady dobrych praktyk – wykorzystać doświadczenia UW charakteryzujących się najwyższą wydajnością³⁴.

Z poziomem wydajności wiąże się również w pewnym zakresie wysokość kosztu jednostkowego rozpoznawania spraw (produktywność kosztowa). W szczególności poprawa wydajności w Mazowieckim UW w okresie objętym kontrolą spowodowała obniżenie o 46,2% szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy w tym UW. Z kolei duże zmniejszenie wydajności w Pomorskim UW

³³ W I półroczu 2009 r. wydajność w Śląskim UW była prawie 14-krotnie wyższa niż w Lubelskim UW.

³⁴ Na przykład Śląskiego UW. Ponadto w tym UW, w celu usprawnienia realizacji zadań, planowana jest zmiana modelu obsługi klientów załatwiających sprawy w urzędzie, polegająca na oddzieleniu bezpośredniej obsługi interesantów od prowadzenia postępowań administracyjnych.

spowodowało wzrost tego kosztu o 183,4%. Koszt rozpoznania jednej sprawy zależy również od innych niż wydajność czynników, zwłaszcza od rozwiązań organizacyjnych i kadrowych. W Lubelskim UW sprawy z zakresu obywatelstwa są załatwiane zarówno w UW, jak i w jego delegaturach przez stosunkowo dużą łączną liczbę pracowników przy niewielkim wpływie spraw, w wyniku czego koszt rozpoznania jednej sprawy jest najwyższy wśród badanych UW.

Działania korygujące należy, zdaniem NIK, podjąć po analizie wyników pracy wszystkich 16 urzędów wojewódzkich w całym roku 2009, ze szczególnym uwzględnieniem danych dotyczących wydajności pracy, wielkości wpływu spraw, liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny w poszczególnych urzędach oraz danych dotyczących obsady kadrowej.

W ocenie NIK, utrzymująca się rozbieżność pomiędzy linią orzecniczą sądów administracyjnych i Ministra w sprawach z zakresu stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, o czym świadczy wysoka liczba uchylonych wyrokami WSA decyzji Ministra, nie sprzyja realizacji zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa, wyrażonej w art. 8 Kpa³⁵.

W związku z powyższym, NIK wnioskuje do Ministra SWiA o:

- 1) ponowne przeanalizowanie i rozważenie uwzględniania argumentacji prezentowanej w linii orzecniczej sądów administracyjnych, w celu wyeliminowania rozbieżności między orzecznictwem sądów administracyjnych i Ministra w sprawach z zakresu stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego;
- 2) podjęcie działań w celu poprawy sprawności rozpatrywania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego przez wojewodów, w tym dokonanie szczegółowej analizy:
 - wydajności pracy w komórkach organizacyjnych urzędów wojewódzkich, zajmujących się tymi sprawami,
 - liczby zaległych spraw oraz opanowania wpływu,
 - poziomu zasobów kadrowych ww. komórek organizacyjnych;

³⁵ Zgodnie z art. 8 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

- 3) zwrócenie szczególnej uwagi na terminowość wydawania decyzji administracyjnych przez wojewodów, w celu zapewnienia przestrzegania przepisów Kpa i poprawy sprawności postępowań.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1.1. Obywatelstwo

W doktrynie przyjmuje się, że obywatelstwo jest trwałym węzłem prawnym łączącym osobę fizyczną z państwem, który oznacza przynależność tej osoby do określonego państwa i stanowi niezbędną przesłankę istnienia wzajemnych praw i obowiązków jednostki i państwa³⁶. Określenie spraw związanych z obywatelstwem, a w szczególności sposobów jego nabycia i ewentualnie także utraty, należy do samego państwa jako jego kompetencji wyłącznej³⁷. Zgodnie z art. 34 § 1 Konstytucji RP³⁸, obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi. Inne przypadki nabycia obywatelstwa polskiego określa ustawa, obecnie ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim³⁹, która weszła w życie 22 sierpnia 1962 r. i poprzedzona była innymi ustawami regulującymi tę materię⁴⁰. Przedmiotem kontroli objęte były jedynie niektóre tryby uzyskania obywatelstwa polskiego określone w ustawie. Kontrolą objęto:

- nabycie obywatelstwa przez dziecko, które nabyło obywatelstwo obce (art. 6 ust. 3),
- nadanie obywatelstwa (art. 8 ust. 1),
- uznanie za obywatela (art. 9 ust. 1),
- nabycie obywatelstwa (art. 10 ust. 1),
- odzyskanie obywatelstwa (art. 11 ust. 1).

Na podstawie art. 8 ustawy, cudzoziemcowi można na jego wniosek nadać

³⁶ Wyrok NSA z 13 lutego 1997 r. (V SA 246/96).

³⁷ <http://pl.wikipedia.org/wiki/Obywatelstwo>.

³⁸ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁹ Należy zauważyć, że uchwalona została nowa ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim, jednak skierowana została do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP przed jej podpisaniem.

⁴⁰ Poprzednio stan prawny w tym zakresie uregulowany był w ustawie z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. Nr 4, poz. 25), a jeszcze wcześniej w ustawie z dnia 20 stycznia 1920 roku o obywatelstwie Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 7, poz. 44 ze zm.) i innymi aktami prawnymi.

obywatelstwo polskie, jeżeli zamieszkuje w Polsce co najmniej 5 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich (WE) lub posiadając prawo stałego pobytu. W przypadkach szczególnie uzasadnionych, których ustawa nie precyzuje, można cudzoziemcowi nadać na jego wniosek obywatelstwo polskie, chociażby nie odpowiadał on warunkom wyżej określonym. Każda sprawa rozpatrywana jest indywidualnie. O nadaniu obywatelstwa polskiego orzeka Prezydent RP. Jest to prerogatywa Prezydenta RP, zaś na jego orzeczenie nie służy skarga do sądu. Szczegółowy tryb postępowania określa art. 16 ustawy oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków⁴¹.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, może być uznana za obywatela polskiego osoba o nieokreślonym obywatelstwie lub nieposiadająca żadnego obywatelstwa, jeżeli zamieszkuje w Polsce na podstawie zezwolenia na osiedlenie się lub zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, co najmniej 5 lat. Uznanie następuje na wniosek osoby zainteresowanej. Jest to szczególny i ułatwiony sposób uzyskania obywatelstwa. Decyzja o uznaniu za obywatela jest decyzją konstytucyjną, uznaniową, uzależnioną od spełnienia co najmniej dwóch przesłanek wymienionych w tym przepisie. Należy jednak zauważyć, że uznanie to – będąc pewną ściśle określoną sferą swobody pozostawionej przez ustawę – nie oznacza prawa organu do dowolnego działania⁴².

W myśl art. 10 ustawy, cudzoziemiec pozostający co najmniej 3 lata w związku małżeńskim zawartym z osobą posiadającą obywatelstwo polskie, który zamieszkuje na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub posiadając prawo stałego pobytu, może nabyć obywatelstwo polskie, jeżeli w terminie 3 lat i 6 miesięcy od dnia zawarcia związku małżeńskiego z osobą posiadającą obywatelstwo polskie albo 6 miesięcy od dnia uzyskania ww. uprawnień,łoży odpowiednie oświadczenie woli przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia. Przyjęcie oświadczenia może być

⁴¹ Dz. U. Nr 18, poz. 231 ze zm.

⁴² Wyrok NSA z 13 lutego 1997 r. (V SA 246/96).

uzależnione od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego. Jest to tak zwane uproszczone postępowanie w stosunku do postępowania dotyczącego nadania obywatelstwa polskiego. Uznanie administracyjne w tego typu postępowaniu występuje jedynie wówczas, gdy organ uzależnia przyjęcie oświadczenia cudzoziemca od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego. W pozostałym zakresie decyzja o przyjęciu oświadczenia ma charakter związany⁴³.

Uproszczony charakter ma także odzyskanie obywatelstwa na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym osoba, która utraciła obywatelstwo polskie przez nabycie obywatelstwa obcego wskutek zawarcia małżeństwa z cudzoziemcem lub w związku z zawarciem takiego małżeństwa, odzyskuje obywatelstwo polskie, jeżeli po ustaniu tego małżeństwa lub jego unieważnieniu złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem (wojewodą lub konsulem) i organ ten wyda decyzję o przyjęciu oświadczenia. Przyjęcie oświadczenia może być uzależnione od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obywatelstwa obcego.

Należy podkreślić, że w myśl art. 17 ust. 1 i 2 ustawy decyzje w sprawach nabycia obywatelstwa, o których mowa w art. 6 ust. 3, art. 10 i 11 ustawy w stosunku do osób zamieszkałych w Polsce wydają właściwi miejscowo wojewodowie. W sprawach uznania za obywatela polskiego (art. 9 ustawy) decyzje wydają wojewodowie, bez względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy.

Sprawy z zakresu nabycia obywatelstwa polskiego ujmowane są w rejestrach prowadzonych na podstawie ustawy. W art. 18c ustawy, wymieniono rejestry, które prowadzą wojewodowie i zakres danych ujmowanych w tych rejestrach, natomiast w art. 18e nałożono na Ministra SWiA obowiązek prowadzenia centralnego rejestru danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego. Wzory tych rejestrów oraz sposób przekazywania danych określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie rejestrów danych prowadzonych w sprawach obywatelstwa polskiego.

Odrębną instytucją prawną jest stwierdzenie posiadania lub stwierdzenie utraty obywatelstwa polskiego. Zgodnie z art. 17 ust. 4 ww. ustawy, posiadanie i utratę obywatelstwa polskiego stwierdza wojewoda. Odmowa stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego lub jego utraty następuje w drodze decyzji

⁴³ Wyrok NSA z 23 lutego 2006 r. (II OSK 1279/05).

administracyjnej, na którą służy odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. O stwierdzenie wystąpić może osoba zainteresowana lub każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie. Z art. 17 ust. 4 ustawy wynika, że ustawodawca odróżnia orzekanie w przedmiocie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego od orzekania w przedmiocie stwierdzenia utraty obywatelstwa. O ile w decyzji stwierdzającej posiadanie obywatelstwa polskiego (albo odmawiającej stwierdzenia posiadania obywatelstwa) organ stwierdza, czy wnioskodawca jest obywatelem polskim, o tyle w decyzji dotyczącej utraty obywatelstwa organ rozstrzyga, czy osoba, która była obywatelem polskim, utraciła to obywatelstwo⁴⁴. Sprawy te są najczęstszymi sprawami z zakresu obywatelstwa, dlatego też urzędy wojewódzkie zazwyczaj podają dla zainteresowanych informacje o dokumentach, które należy złożyć dla uzyskania potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

3.1.1.2. *Postępowanie administracyjne*

Postępowanie w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego, z wyjątkiem postępowania, o którym mowa w art. 8 ustawy, toczy się na podstawie przepisów Kpa. Postępowanie to powinno być prowadzone w myśl zasad ogólnych określonych w art. 6 – 16 Kpa i wynikających z tych zasad przepisów zamieszczonych w dalszej części Kpa. Kontrolą objęto także terminowość załatwiania spraw, o której mowa w art. 35 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania. Do terminów tych nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Zgodnie z art. 36 Kpa, o każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie określonym w art. 35 organ administracji publicznej obowiązany jest zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie

⁴⁴ Wyrok NSA z 14 września 2006 r. (II OSK 353/06).

administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Należy podkreślić, że sprawy z zakresu obywatelstwa kończą się decyzją administracyjną, w związku z tym orzeczenie musi spełniać wymogi formalne dla decyzji określone w art. 107 § 1 Kpa⁴⁵. Odwołanie od decyzji w sprawach obywatelstwa polskiego wnosi się do właściwego organu odwoławczego (w tym przypadku Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) za pośrednictwem organu, który wydał decyzję, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, zgodnie z art. 129 Kpa. Postępowanie odwoławcze szczegółowo uregulowano w Rozdziale 10 Kpa.

Od decyzji organu odwoławczego stronie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zagadnienia skargi do WSA oraz postępowania przed sądami administracyjnymi zostały uregulowane w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zwanej dalej Ppsa)⁴⁶.

3.1.1.3. Nadzór nad działalnością wojewodów

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o wojewodzie, minister właściwy do spraw administracji publicznej (obecnie Minister SWiA) sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności⁴⁷. Nie narusza to uprawnień właściwych ministrów w stosunku do wojewody, określonych w Kpa (m.in. w art. 17, art. 35 ust. 4 i art. 37). W zakresie spraw obywatelstwa, właściwym ministrem, w myśl Kpa, jest minister właściwy do spraw wewnętrznych (obecnie również Minister SWiA). W myśl art. 9 ust. 2 ustawy o wojewodzie, wojewoda jest obowiązany do udzielania właściwemu ministrowi, w wyznaczonym terminie, żądanych przez niego informacji i wyjaśnień. Natomiast w przepisach prawa

⁴⁵ Zgodnie z art. 107 § 1 Kpa, decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

⁴⁶ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁴⁷ Podobnie kwestia ta była regulowana w myśl art. 11 ust. 2 ustawy o administracji rządowej w województwie. Dodatkowo, Minister dokonywał okresowej oceny pracy wojewody.

nie ma doprecyzowanych szczegółowych uprawnień nadzorczych Ministra SWiA w zakresie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego.

3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych

W 2008 r. do rozpoznania przez wszystkich wojewodów w Polsce było 35 482 spraw z zakresu obywatelstwa polskiego, natomiast rozpatrzono łącznie 23 266 spraw (65,6%). Większość z tego (91,9%) stanowiły sprawy o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego (art. 17 ust. 4 ustawy), których było 32.597, a spośród nich rozpatrzono 21 557 spraw. Sprawy o uznanie obywatelstwa (art. 9 ust. 1 ustawy) oraz sprawy o nabycie obywatelstwa polskiego na podstawie art. 6 ust. 3, art. 10 ust. 1 i art. 11 ust. 1 ustawy, których łącznie było 1 203, stanowiły 3,4% spraw. Pozostałe sprawy, tj. sprawy w których wojewodowie wydają opinie w sprawach nadania i wyrażenia zgody na zrzeczenie się obywatelstwa (art. 8 i 13 ustawy), których było 1 682, stanowiły 4,7% wszystkich spraw.

Liczba załatwionych – w okresie roku – spraw wzrosła z 19 123 w 2007 r. do 23 266 w 2008 r., tj. o 21,7%. Jednak również, choć w mniejszym stopniu, zwiększyła się liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia na następny okres, z 11 280 w 2007 r. do 12 216 w 2008 r., tj. o 8,3%. Natomiast na koniec I półrocza 2009 r. liczba ta spadła do 9 568, tj. o 21,7%, a stosunek liczby spraw załatwionych do spraw wpływających (tzw. wskaźnik opanowania wpływu) poprawił się z 0,84 w 2007 r., poprzez 0,96 w 2008 r. do 1,25 w I półroczu 2009 r., co wskazuje na zmniejszanie się liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na następny okres.

Sprawy powyższe rozpoznawane są w urzędach wojewódzkich w Wydziałach Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, przez osobne oddziały lub samodzielne stanowiska pracy. Organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów jest w zakresie takich spraw Minister SWiA. W MSWiA sprawy takie rozpoznawane są w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji, w Wydziale ds. Obywatelstwa. Ponadto w Wydziale tym rozpoznawane są m.in. wnioski o nadanie obywatelstwa polskiego oraz o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, skargi na postępowanie wojewodów; a także przygotowuje się stanowiska w sprawie skarg do WSA.

Szczegółowe dane ogólnopolskie, dotyczące rozpoznawania spraw przez wojewodów, zawarte zostały w tabeli zamieszczonej w załączniku nr 7 do Informacji.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Rozpatrywanie przez organy administracji rządowej (województw i Ministra SWiA) spraw dotyczących obywatelstwa polskiego

3.2.1.1. *Prawidłowość i terminowość załatwiania spraw w trybie postępowania administracyjnego w urzędach wojewódzkich*

Badanie bezpośrednie terminowości załatwiania spraw w trybie postępowania administracyjnego przeprowadzone w urzędach wojewódzkich wykazało, że spośród 321 postępowań⁴⁸ zakończonych decyzją wojewody w sprawach, w których działali oni jako organy I instancji, 91 decyzji (28,3%)⁴⁹ wydano z przekroczeniem terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa⁵⁰. Ponadto, w przypadku dwóch spraw w Śląskim UW przekroczono terminy wyznaczone na podstawie art. 36 Kpa. Jako przyczynę długotrwałego prowadzenia postępowań wskazywano przede wszystkim ich skomplikowany charakter, długotrwałe analizowanie i gromadzenie materiału dowodowego oraz oczekiwanie na przedstawienie informacji przez inne organy lub strony. W Pomorskim UW stwierdzono, że jedna decyzja, wydana w związku z wniesieniem przez stronę odwołania i stwierdzeniem przez wojewodę, że zasługuje ono w całości na uwzględnienie (art. 132 Kpa), została wydana po 174 dniach od dnia wniesienia odwołania. Przyczyną było omyłkowe skierowanie odwołania do innej komórki organizacyjnej. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 133 w zw. z art. 132 Kpa, w przypadku uwzględnienia w całości odwołania strony, organ I instancji ma jedynie siedem dni na wydanie nowej decyzji. Po tym terminie nie powinien rozpatrywać odwołań, a przesłać je do organu odwoławczego⁵¹.

Badanie bezpośrednie prawidłowości prowadzenia postępowań w urzędach wojewódzkich wykazało, że:

⁴⁸ Z tego: Dolnośląski UW – 47 decyzji, Lubelski UW – 31 decyzji, Łódzki UW – 41 decyzji, Mazowiecki UW – 40 decyzji, Pomorski UW – 40 decyzji, Śląski UW – 41 decyzji, Wielkopolski UW – 41 decyzji, Zachodniopomorski UW – 40 decyzji.

⁴⁹ Z tego: Dolnośląski UW – 19 decyzji (40,4%), Lubelski UW – cztery decyzje (12,9%), Łódzki UW – trzy decyzje (7,3%), Mazowiecki UW – 27 decyzji (67,5%), Pomorski UW – dziewięć decyzji (22,5%), Śląski UW – 14 decyzji (34,2%), Wielkopolski UW – dziesięć decyzji (24,4%), Zachodniopomorski UW – pięć decyzji (12,5%).

⁵⁰ Czas trwania postępowania sięgał 557 dni – sprawa nr 1115/07 w Mazowieckim UW.

⁵¹ Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, wzruszenie decyzji w trybie art. 132 Kpa przy niezachowaniu siedmiodniowego terminu ustawowego z art. 133 Kpa stanowi rażące naruszenie prawa (m.in. wyrok NSA z 28 maja 2008 r. (II OSK 560/07)).

- wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 § 1 Kpa, sześciu z ośmiu objętych kontrolą wojewodów nie zawiadomiło stron o niezłatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu. Dotyczyło to łącznie 55, spośród powyższych 91 nie załatwionych w terminie spraw tj. 60,4%⁵², co stanowiło 17,1% badanej próby spraw i wynikało głównie z błędów lub nieobecności pracowników UW prowadzących sprawy,
- w Wielkopolskim UW w zapytaniach kierowanych do Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w toku rozpatrywania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego informowano te organy, że nieprzekazanie opinii w terminie 30 dni od daty doręczenia żądania uznaje się za równoznaczne ze spełnieniem wymogu jej uzyskania, co, w ocenie NIK, nie ma podstawy w obowiązujących przepisach,
- w Dolnośląskim UW już po kilku dniach od wpłynięcia wniosku informowano strony w trybie art. 36 Kpa o niedotrzymaniu terminu załatwienia sprawy. Zdaniem NIK, informowanie w tej kwestii stron już na początkowym etapie rozpatrywania sprawy wypacza instytucję sygnalizacji, o której mowa w art. 36 Kpa, bowiem faktycznie nie zaistniały jeszcze przesłanki niezłatwienia sprawy w terminie,
- w Dolnośląskim UW stwierdzono w czterech z dziewięciu spraw niedotrzymanie siedmiodniowego terminu na przesłanie odwołania wraz z aktami sprawy Ministrowi SWiA, określonego w art. 133 Kpa.

Analiza decyzji wydawanych w I instancji przez wojewodów, uchylonych następnie przez Ministra SWiA (lub WSA), wykazała, że udział decyzji uchylonych, w stosunku do liczby decyzji wydanych ogółem, w całym okresie objętym kontrolą w większości kontrolowanych UW nie przekraczał 1%. Wyższy był jedynie w Mazowieckim UW (w 2007 r. wynosił 3%, w 2008 r. 2,2 %, zaś w I półroczu 2009 r. 1,9%), w Dolnośląskim UW (w 2008 r. 1,1 %, zaś w I półroczu 2009 r. 1,2%) oraz w Lubelskim UW (w 2007 r. 1,6 %, zaś w 2008 r. 1,7%). Świadczy to pozytywnie o merytorycznym poziomie rozstrzygnięć wydawanych przez wojewodów.

⁵² Z tego: Wojewoda Lubelski – cztery przypadki (100%), Wojewoda Mazowiecki – 26 przypadków (96,3%), Wojewoda Pomorski – dziewięć przypadków (100%), Wojewoda Śląski – trzy przypadki (21,4%), Wojewoda Wielkopolski – dziesięć przypadków (100%), Wojewoda Zachodniopomorski – trzy przypadki (60%).

3.2.1.2. *Prawidłowość i terminowość załatwiania spraw w trybie postępowania administracyjnego w MSWiA*

Analiza⁵³ czasu trwania w MSWiA postępowań w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego za rok 2008 i I półrocze 2009 r. (po odliczeniu okresów zawieszenia⁵⁴) wykazała, że w 2008 r. na 1 282 zbadane postępowania czas trwania 193 z nich przekraczał trzy miesiące, w tym w 104 przypadkach postępowania trwały ponad pół roku. W I półroczu 2009 r. na 628 zbadanych postępowaniach, spraw w których czas trwania postępowania przekraczał trzy miesiące było 30 (4,8%, a w 2008 r. 15% postępowań), w tym dwa postępowania (0,3%, a w 2008 r. 8,1% postępowań) trwały ponad pół roku, co świadczy o poprawie terminowości rozpoznawania spraw w porównaniu do 2008 r.

Przyczyną długotrwałego załatwiania spraw była konieczność usunięcia przez strony braków materiału dowodowego, przedłużanie terminu do usunięcia braków materiału dowodowego – w związku z wnioskiem strony oraz zasięganie informacji w Instytucie Pamięci Narodowej⁵⁵. Okoliczności te spełniały przesłanki niewliczenia do terminu na załatwienie sprawy terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, wymienionych w art. 35 § 5 Kpa, gdyż pracownicy DOiR MSWiA nie mieli na nie wpływu.

Szczegółowe badanie bezpośrednie prawidłowości i terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego przeprowadzono na próbie 45 postępowań zakończonych decyzją Ministra SWiA.

Badanie terminowości załatwiania spraw w trybie postępowania administracyjnego przeprowadzone w MSWiA wykazało, że:

- spośród 13 decyzji w sprawach, w których Minister działał jako organ I instancji, dwie (15,4%) wydano z przekroczeniem dwumiesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa⁵⁶,

⁵³ Przeprowadzona przy pomocy komputerowego programu ACL.

⁵⁴ Dotyczy instytucji zawieszenia postępowania, o której mowa w art. 97 – 103 Kpa.

⁵⁵ W celu ustalenia przyczyn długotrwałego rozpatrywania spraw zbadano pięć, spośród trwających ponad pół roku postępowań, rozpoczętych w 2008 r.

⁵⁶ Przekroczenie terminu wynosiło 94 dni (sprawa nr DOiR.I.627/966/08) i 162 dni (sprawa nr DOiR.I.627/31/07).

- spośród 32 decyzji w sprawach, w których Minister działał jako organ odwoławczy, 15 (46,9%) wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w ww. przepisie⁵⁷.

Jako przyczynę długotrwałego prowadzenia postępowań wskazywano przede wszystkim ich skomplikowany charakter, nadmierne obciążenie pracowników oraz czasowe oddelegowanie pracownika do pracy w innej jednostce. NIK zwraca uwagę, że tłumaczenia organu wskazujące na natłok wpływających spraw i niewystarczającą obsadę kadrową do załatwiania ich w terminach wynikających z Kpa, mogą nie zostać uznane za uzasadnioną przeszkodę w załatwieniu sprawy⁵⁸.

W wyniku przeprowadzenia przez NIK w MSWiA badania bezpośredniego prawidłowości prowadzenia postępowań stwierdzono także, że:

- w jednym przypadku⁵⁹ decyzja została wydana z naruszeniem art. 64 § 2 Kpa w związku z art. 63 § 3 Kpa, albowiem Minister rozpatrzył wniosek, który nie został podpisany przez wnioskodawcę. W trakcie kontroli NIK, Naczelnik Wydziału do Spraw Obywatelstwa DOiR (zwanego dalej Wydziałem) poinformowała, że zostanie wszczęte postępowanie w trybie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej decyzji;
- wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 36 § 1 Kpa, Minister nie zawiadomił (w jednym przypadku⁶⁰) lub zawiadomił z opóźnieniem (w dwóch przypadkach⁶¹) strony o niezałatwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa. Opóźnienie w zawiadomieniu stron spowodowane było nieobecnością pracowników prowadzących te sprawy;
- w czterech sprawach⁶², w których zostały złożone wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy, o których mowa w art. 127 § 3 Kpa, merytorycznego rozpatrzenia wniosków dokonywali ci sami pracownicy Wydziału, którzy

⁵⁷ Przekroczenie terminu wynosiło od pięciu dni (sprawa nr DOiR. I. 627/4194/08) do 179 dni (sprawa nr DOiR.I.627/4006/07).

⁵⁸ Wyrok z dnia 17 maja 2007 r. WSA w Warszawie, IV SAB/Wa 35/07.

⁵⁹ Decyzja nr DOiR.I.625/4626/08-PW z 7 stycznia 2009 r.

⁶⁰ Sprawa numer 627/43/09.

⁶¹ Sprawy numer: 627/1089/08 i 627/3777/08.

⁶² Sprawy rozpatrywane w I instancji przez Ministra SWiA o numerach: 627/126/07, 627/966/08, 627/4289/08 i 627/387/09.

uczestniczyli uprzednio w przygotowaniu projektu decyzji w I instancji⁶³. Zdaniem NIK, sytuacja taka może budzić wątpliwości co do zapewnienia bezstronności w załatwianiu spraw w ramach postępowania administracyjnego⁶⁴ z tego względu, że pracownik biorący udział w wydaniu zaskarżonej decyzji brał następnie udział w postępowaniu, którego celem jest ocena prawidłowości tej decyzji⁶⁵. Świadczy to również o możliwości wystąpienia sytuacji konfliktu interesów.

3.2.1.3. Sprawność rozpoznawania spraw dotyczących obywatelstwa polskiego przez wojewodów

Dane dotyczące spraw do rozpoznania⁶⁶, spraw rozpoznanych oraz wpływu w okresie 2007 r. – I półrocze 2009 r. dla ośmiu badanych urzędów wojewódzkich przedstawiono w poniższej tabeli:

⁶³ W jednej sprawie obydwie decyzje zostały podpisane przez Naczelnika Wydziału: decyzja z 21 kwietnia 2009 r. (numer DOI.R.I.627/387/09) oraz wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy decyzja z 19 maja 2009 r. (numer DOI.R.I.627/1458/09).

⁶⁴ W doktrynie i w orzecznictwie wskazuje się na wymóg zapewnienia bezstronności w załatwianiu sprawy w postępowaniu administracyjnym. M.in. wyłączenie organu i pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym należy do tych instytucji procesowych, które służą urzeczywistnieniu zasady dochodzenia prawdy obiektywnej (art. 7 Kpa) i zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji (art. 8 Kpa) (Wyrok NSA z 29 maja 1990 r., SA/Po 1555/89, ONSA 1990, nr 2-3, poz. 44 oraz G. Łaszczyca *Komentarz do art. 8 kodeksu postępowania administracyjnego* (Dz.U.00.98.1071), [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, LEX, 2007, wyd. II.).

⁶⁵ Przepis art. 24 § 1 pkt 5 Kpa stanowi, że pracownik podlega wyłączeniu od udziału w sprawie, w której brał udział w niższej instancji w wydaniu zaskarżonej decyzji. Za wyłączeniem pracownika w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy opowiadają się: A. Wróbel (*Komentarz do art. 24 Kpa*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, LEX, 2009, wyd. III.) oraz Cz. Martysz (*Komentarz do art. 24 kodeksu postępowania administracyjnego* (Dz.U.00.98.1071), [w:] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, LEX, 2007, wyd. II). Z kolei odmienne stanowisko prezentowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku NSA z 15 kwietnia 1999 r. (II SA 291/99), wyroku NSA z 22 listopada 1999 r. (II SA 699/99) oraz w wyroku WSA w Warszawie z 23 marca 2005 r. (VI SA/Wa 2215/04).

⁶⁶ Według danych otrzymanych w urzędach wojewódzkich. Liczba ta stanowi sumę spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzedniego roku oraz spraw, które wpłynęły w badanym okresie.

Tabela nr 1 Liczba spraw do rozpoznania, spraw rozpoznanych oraz wpływu w kontrolowanych UW w okresie 2007 r. – I półrocze 2009 r.

	Liczba spraw do rozpoznania	Liczba spraw rozpoznanych	2:1 (w %)	Wpływ spraw
	1	2	3	4
I półrocze 2007 r.	15 080	6 034	40,0%	7 780
2007 r.	25 122	14 796	58,9%	17 822
I półrocze 2008 r.	19 387	7 872	40,6%	9 055
2008 r.	29 548	18 652	63,1%	19 216
I półrocze 2009 r.	18 948	10 657	56,2%	8 034
Razem (2007 r., 2008 r., I półrocze 2009 r.)	73 618	44 105	59,9%	45 072

* Źródło: ustalenia kontroli NIK w UW

Wpływ spraw

W 2008 r. wpływ spraw zwiększył się o 7,8% w stosunku do 2007 r.⁶⁷ Natomiast w I półroczu 2009 r. wpływ był o 11,3% mniejszy niż w I półroczu 2008 r.⁶⁸ Łączny wzrost wpływu w 2008 r. w kontrolowanych UW związany był przede wszystkim z wzrostem wpływu w Mazowieckim UW, bowiem wpływ spraw do tego urzędu w 2008 r. stanowił 41,3% łącznego wpływu spraw do kontrolowanych UW, a liczba spraw do rozpoznania będących we właściwości Wojewody Mazowieckiego stanowiła 57,1% łącznej liczby takich spraw w kontrolowanych UW.

Wydajność

W I półroczu 2009 r., w stosunku do 2007 r., poprawie o 4,1% uległa średnia wydajność, czyli liczba spraw z zakresu obywatelstwa załatwionych średnio przez jednego pracownika, obliczona dla wszystkich 16 UW w całym kraju⁶⁹, ze 145 spraw w 2007 r. do 151 spraw w 2008 r. i I półroczu 2009 r.⁷⁰ Jednak w ośmiu kontrolowanych UW średnia wydajność w tym okresie uległa pogorszeniu o 18,3%, z 169 spraw w 2007 r. poprzez 156 spraw w 2008 r. do 138 spraw w I półroczu 2009 r.⁷¹ Wydajność w poszczególnych UW była bardzo zróżnicowana i kształtowała się w 2007 r. od 693 spraw w Śląskim UW do 63 spraw w Lubelskim UW, w 2008 r.

⁶⁷ W 2008 r., w porównaniu do 2007 r., wzrost wpływu wystąpił w czterech UW i jego wskaźnik wahał się od 31,8% w Mazowieckim UW do 1,4% w Łódzkim UW. W pozostałych czterech UW nastąpił spadek wpływu, a jego wskaźnik wahał się od 3,6% w Zachodniopomorskim UW do 24,5% w Lubelskim UW.

⁶⁸ W I półroczu 2009 r., w porównaniu do I półrocza 2008 r., spadek wpływu wystąpił w sześciu UW a jego wskaźnik wahał się od 9,4% w Mazowieckim UW do 21,7% w Dolnośląskim UW. W dwóch UW nastąpił wzrost wpływu o 8,2% w Lubelskim UW i 2% w Wielkopolskim UW.

⁶⁹ Dane zebrane w trakcie kontroli w MSWiA.

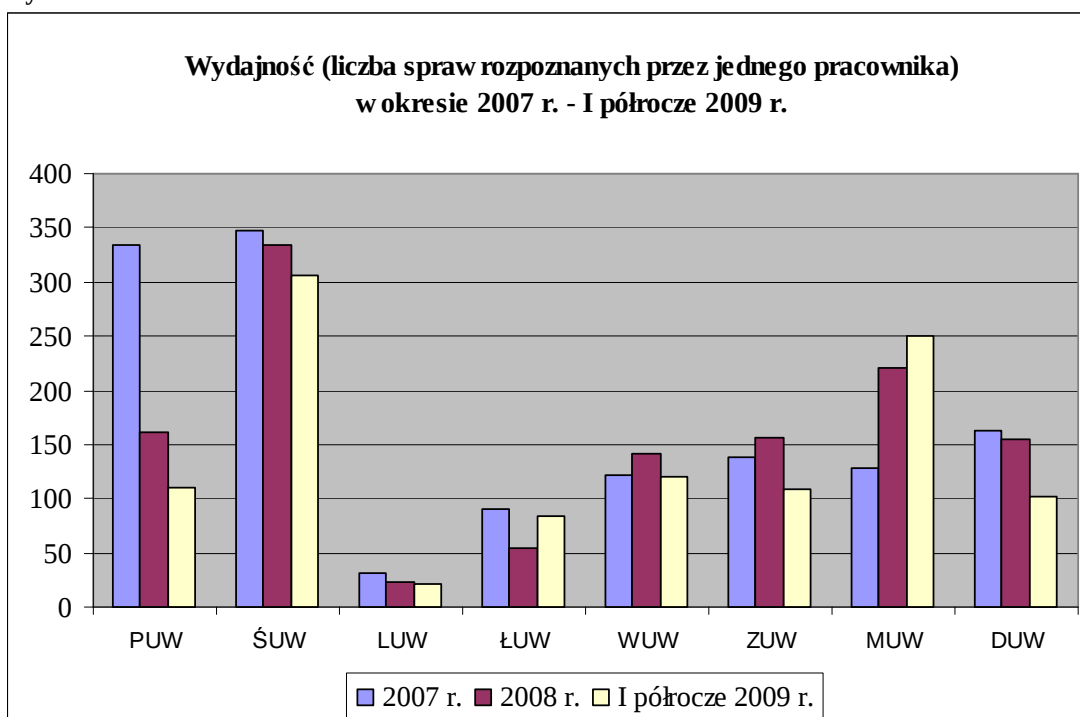
⁷⁰ Dla celów porównawczych wydajność w I półroczu 2009 r. odniesiono do przeciętnej wydajności za 2007 r. liczonej wg wzoru: wydajność za 2007 r. podzielona przez dwa oraz przeciętnej wydajności za 2008 r. liczonej wg wzoru: wydajność za 2008 r. podzielona przez dwa.

⁷¹ Dane dotyczące liczby spraw zostały zaokrąglone do liczb całkowitych.

od 668 spraw w Śląskim UW do 45 spraw w Lubelskim UW, zaś w I półroczu 2009 r. od 305 spraw w Śląskim UW do 22 spraw w Lubelskim UW⁷². Dla zobrazowania aktualnych tendencji należy dodać, że w I półroczu 2009 r. w stosunku do 2008 r., spośród ośmiu kontrolowanych UW średnia wydajność w tym okresie poprawiła się jedynie w dwóch UW (w Mazowieckim o 57,3% oraz w Łódzkim o 41,8%), zaś w pozostałych sześciu UW nastąpiło jej pogorszenie⁷³.

Zmianę wydajności pracowników⁷⁴ w poszczególnych objętych kontrolą urzędach wojewódzkich obrazuje poniższy wykres⁷⁵.

Wykres nr 1



* Źródło danych: Ustalenia kontroli NIK w UW

Sprawy pozostałe do rozpatrzenia na kolejny okres

Mimo poprawy wydajności w niektórych UW, liczba pozostałości, czyli spraw pozostałych do rozpatrzenia na następny okres wynosiła na koniec 2007 r. 10 378

⁷² Dane za 2007 r. i 2008 r. dotyczą wydajności w całym roku.

⁷³ UW: Zachodniopomorski o 9,2%, Śląski o 11,1%, Wielkopolski o 12,6%, Pomorski o 22,6%, Dolnośląski o 31,8% oraz Lubelski o 34,8%.

⁷⁴ Dla celów porównawczych dane dotyczące wydajności przedstawiono według reguły określonej w przypisie 70.

⁷⁵ Użyte w wykresie skróty oznaczają: PUW – Pomorski UW, ŚUW – Śląski UW, LUW – Lubelski UW, ŁUW – Łódzki UW, WUW – Wielkopolski UW, ZUW – Zachodniopomorski UW, MUW – Mazowiecki UW, DUW – Dolnośląski UW.

spraw, na koniec 2008 r. 10 914 spraw (czyli wzrosła o 5,2%)⁷⁶, natomiast na koniec I półrocza 2009 r. 8 237 spraw (spadek o 24,5%)⁷⁷. Łączny spadek w I półroczu 2009 r. spraw pozostałych do rozpatrzenia na następny okres w kontrolowanych UW związany był przede wszystkim ze spadkiem liczby tych spraw w Mazowieckim UW o 2 624 sprawy, tj. o 27,9%. Należy zauważyć, że na spadek liczby pozostałości w części UW⁷⁸ wpływ miała poprawa opanowania wpływu w tych UW. W I półroczu 2009 r. w czterech UW załatwiono więcej spraw niż wpłynęło⁷⁹, co oznaczało zmniejszenie liczby spraw pozostających do rozpatrzenia w następnym okresie, natomiast w pozostałych czterech UW liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia zwiększyła się.

Czas załatwiania spraw

W konsekwencji, w kontrolowanych UW w 2008 r., w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpiło skrócenie przeciętnego czasu od wpływu wniosku do jego rozpoznania o 13,2% (z 3,8 miesiąca do 3,3 miesiąca). W 2007 r. okres ten wynosił od 1 miesiąca w Lubelskim UW do 17,8 miesięcy w Mazowieckim UW, zaś w 2008 r. od 0,8 miesiąca w Pomorskim UW do 14,2 miesięcy w Mazowieckim UW. W I półroczu 2009 r. przeciętny czas od wpływu wniosku do jego rozpoznania, w porównaniu do 2008 r., wydłużył się o 3%, do 3,4 miesiąca i kształtował się od 1,2 w Pomorskim UW do 12,8 miesiąca w Mazowieckim UW. W I półroczu 2009 r., w porównaniu do 2007 r., średni czas od wpływu wniosku do jego rozpoznania zmniejszył się w trzech UW⁸⁰, natomiast w pozostałych pięciu UW wydłużył się⁸¹. Dane dotyczące przeciętnego czasu od wpływu wniosku do jego rozpoznania w poszczególnych UW zamieszczono na poniższym wykresie⁸²:

⁷⁶ Wzrost pozostałości wystąpił w pięciu UW i jego wskaźnik wahał się od 18,2% w Dolnośląskim UW do 3,6% w Lubelskim UW. W pozostałych trzech UW nastąpił spadek pozostałości, a jego wskaźnik wynosił: 34,8% w Pomorskim UW, 23,7% w Zachodniopomorskim UW i 19,3% w Wielkopolskim UW.

⁷⁷ Wzrost tej liczby wystąpił w czterech UW i jego wskaźnik wahał się od 55,2% w Lubelskim UW do 6,6% w Dolnośląskim UW. W pozostałych czterech UW nastąpił spadek pozostałości, a jego wskaźnik wahał się od 37,2% w Łódzkim UW do 4,4% w Zachodniopomorskim UW.

⁷⁸ W Zachodniopomorskim UW, Śląskim UW, Łódzkim UW i Mazowieckim UW.

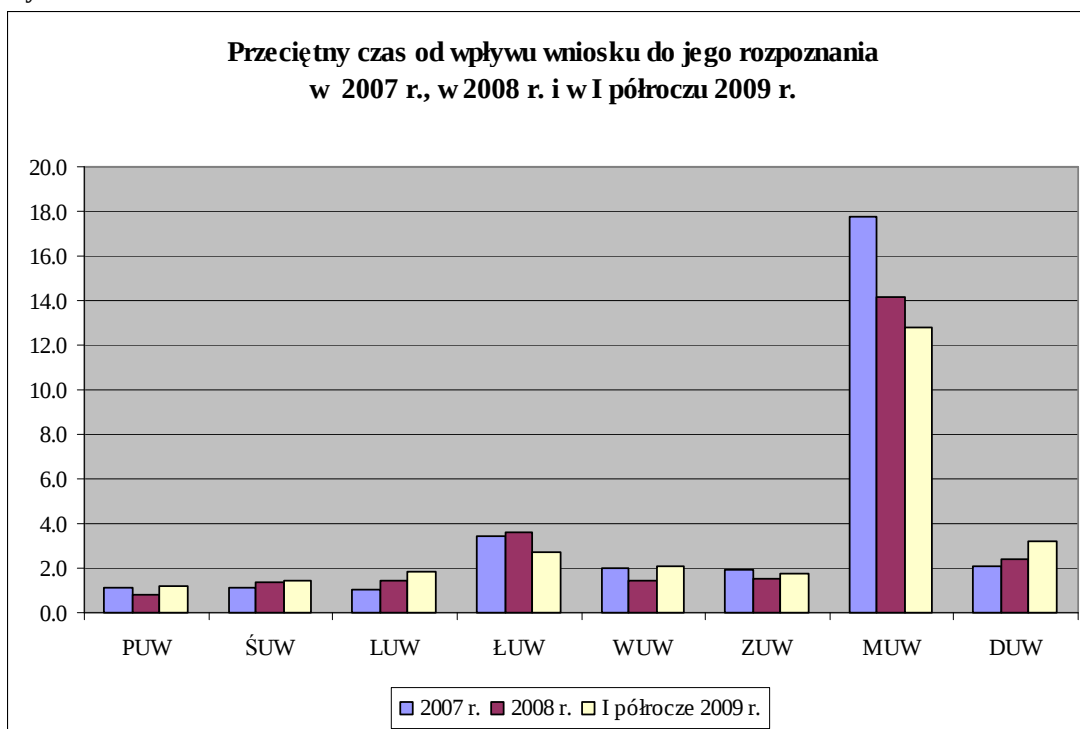
⁷⁹ W Zachodniopomorskim UW załatwiono o 1,4% więcej spraw niż wpłynęło, w Śląskim UW – o 2,7%, w Łódzkim UW – o 4,1% i w Mazowieckim UW – o 82,4%.

⁸⁰ O 28,1% w Mazowieckim UW, o 21,4% w Łódzkim UW i o 10,8% w Zachodniopomorskim UW.

⁸¹ Od o 5,5% w Wielkopolskim UW do o 81,2% w Lubelskim UW.

⁸² Użyte w wykresie skróty oznaczają: PUW – Pomorski UW, ŚUW – Śląski UW, LUW – Lubelski UW, ŁUW – Łódzki UW, WUW – Wielkopolski UW, ZUW – Zachodniopomorski UW, MUW – Mazowiecki UW, DUW – Dolnośląski UW.

Wykres nr 2



* Źródło danych: ustalenia kontroli NIK w UW

Relacje pomiędzy wydajnością i czasem od wpływu wniosku do jego rozpoznania

Należy podkreślić, że w 2008 r., w porównaniu do 2007 r. oraz w I półroczu 2009 r. w porównaniu do 2008 r.⁸³, każdorazowy wzrost wydajności powodował pożądaný efekt w postaci skrócenia średniego czasu załatwiania spraw, zaś spadkowi wydajności (oprócz jednego przypadku⁸⁴) towarzyszyło wydłużenie średniego czasu załatwiania spraw.

Z zebranych przez NIK danych wynika, że objęte kontrolą UW funkcjonowały w bardzo zróżnicowany sposób. Należy podkreślić, że głównym problemem mającym wpływ na sprawność rozpatrywania spraw dotyczących obywatelstwa polskiego był spadek wydajności w sześciu⁸⁵ spośród ośmiu kontrolowanych UW, który wystąpił w I półroczu 2009 r. W tych sześciu UW wydłużył się średni czas oczekiwania przez interesantów na rozpatrzenie sprawy. W czterech⁸⁶ spośród tych sześciu UW spadek wydajności spowodował wzrost liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres

⁸³ W przypadku wydajności porównano wydajność za I półrocze 2009 r. z przeciętną wydajnością 2008 r., tj. wydajność w I półroczu 2009 r. odniesiono do przeciętnej wydajności za 2008 r. liczonej wg wzoru: wydajność za 2008 r. podzielona przez dwa.

⁸⁴ Pomorski UW – w 2008 r. w porównaniu do 2007 r., pomimo spadku wydajności, średni czas załatwiania sprawy zmniejszył się, co wynikało ze spadku wpływu spraw.

⁸⁵ Pomorski UW, Śląski UW, Lubelski UW, Wielkopolski UW, Zachodniopomorski UW i Dolnośląski UW.

⁸⁶ Pomorski UW, Lubelski UW, Wielkopolski UW i Dolnośląski UW.

następny (tzw. brak opanowania bieżącego wpływu spraw). W dwóch⁸⁷ z tych sześciu UW jedynie dzięki spadkowi wpływu spraw nie nastąpił wzrost liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny.

Wzajemne relacje pomiędzy wydajnością w UW a czasem od wpływu wniosku do jego rozpoznania⁸⁸, uwidocznione zostały na wykresach zamieszczonych w załączniku nr 8 do Informacji.

Na sprawność rozpatrywania spraw dotyczących obywatelstwa polskiego wpływ mogła mieć niewystarczająca obsada etatowa oraz duża rotacja pracowników i wykonywanie przez nich innych zadań. Np.:

W Pomorskim UW pogorszenie wydajności w I półroczu 2009 r. przy równoczesnym wydłużeniu czasu oczekiwania przez interesantów na rozpatrzenie sprawy spowodowane było oddelegowaniem pracowników do prac związanych z przygotowaniem szkolenia dla kierowników Urzędów Stanu Cywilnego z całego województwa.

W Śląskim UW jako przyczynę pogorszenia sprawności pracy wskazywano, że liczba etatów przeznaczona na realizację zadań jest niewystarczająca. Wnioski o zatrudnienie dodatkowych pracowników nie zostały uwzględnione, z uwagi na niewystarczające środki na wynagrodzenia. Należy podkreślić, że Śląski UW charakteryzuje się najwyższą wydajnością spośród objętych kontrolą UW, dlatego też pogorszenie w I półroczu 2009 r. niektórych wskaźników obrazujących sprawność pracy Śląskiego UW może świadczyć o faktycznym niedoborze kadrowym (sprawami z zakresu obywatelstwa polskiego zajmowało się średnio dziewięć osób, zaś w Łódzkim UW, przy dziesięciokrotnie mniejszym wpływie spraw, sprawami tymi zajmowało się od trzech do pięciu osób).

Dużego zróżnicowania dowodzi także fakt, że w dwóch UW (Łódzkim i Mazowieckim) nastąpił w I półroczu 2009 r. wzrost wydajności, który spowodował skrócenie czasu oczekiwania przez interesantów na rozpatrzenie sprawy, a także zmniejszenie liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny. Należy zauważyć, że w tych dwóch UW dla rozpatrywania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego zapewniona była wystarczająca obsada kadrowa.

Szczególną uwagę należy zwrócić na przypadek Mazowieckiego UW, w którym rok 2009 był drugim z kolei rokiem wzrostu wydajności. W 2008 r., w stosunku do 2007 r.,

⁸⁷ Śląski UW i Zachodniopomorski UW.

⁸⁸ Pozostałe szczegółowe dane obrazujące wzrost lub spadek sprawności rozpoznawania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego w kontrolowanych urzędach wojewódzkich za I półrocze 2009 r. w stosunku do 2007 r. zawarto w tabeli znajdującej się w załączniku nr 5.

wydajność wzrosła o 71,4%, zaś w I półroczu 2009 r., w stosunku do połowy wydajności w 2008 r. – o kolejne 13,7%. Wydajność na koniec I półrocza 2009 r. wynosiła 250 spraw i była niemal taka sama jak wydajność w całym 2007 r. (257 spraw). Spowodowane to było przede wszystkim zwiększeniem liczby pracowników⁸⁹ zajmujących się sprawami z zakresu obywatelstwa polskiego z 13 osób w 2007 r. do 23 osób na koniec I półrocza 2009 r., zwiększeniem wynagrodzeń⁹⁰ oraz zmniejszeniem rotacji pracowników. Obecny stan zatrudnienia jest w opinii jednostki kontrolowanej zadowalający i pozwala na terminowe załatwianie spraw. Zdaniem NIK pozwala także na znaczące zmniejszenie liczby spraw pozostałych do rozpatrzenia z okresów poprzednich, co jest jednym z największych problemów Mazowieckiego UW w zakresie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego.

Koszt rozpoznania jednej sprawy

Duże zróżnicowanie dotyczyło również szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego w kontrolowanych UW⁹¹. Średni koszt (po urealnieniu o wskaźniki inflacji w 2008 r. i I półroczu 2009 r.) w 2008 r. w stosunku do 2007 r. obniżył się o 3,4% (z 322,58 zł do 311,55 zł) i kształtował się w 2007 r. od 1 064,49 zł w Lubelskim UW do 55,32 zł w Dolnośląskim UW, zaś w 2008 r. od 831,91 zł w Lubelskim UW do 76,07 zł w Dolnośląskim UW. W I półroczu 2009 r. średni koszt w stosunku do 2008 r. nieznacznie (o 0,9%) wzrósł i wynosił 314,36 zł (od 833,58 zł w Lubelskim UW do 63,80 zł w Dolnośląskim UW). Dane dotyczące kosztu rozpoznania jednej sprawy w poszczególnych UW (produktywności kosztowej) zamieszczono na poniższym wykresie⁹²:

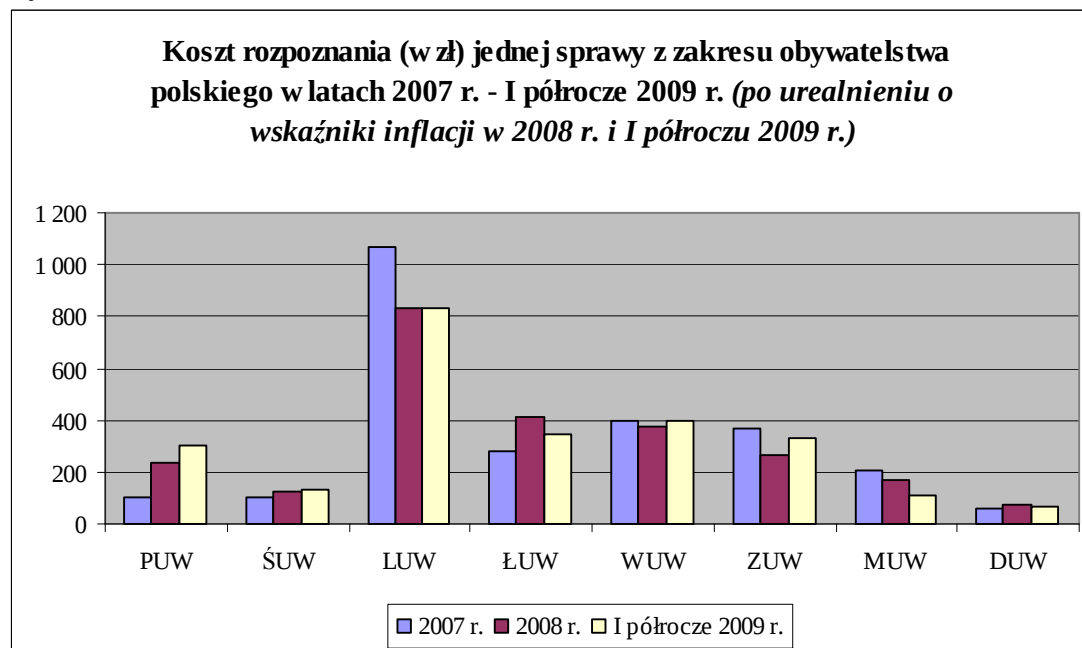
⁸⁹ Dane dotyczą średniego zatrudnienia.

⁹⁰ W związku z wystąpieniem Wojewody Mazowieckiego w czerwcu 2008 r., Rada Ministrów przyznała we wrześniu 2008 r. środki na zwiększenie limitu zatrudnienia i wynagrodzeń w Mazowieckim UW.

⁹¹ Jest to wskaźnik opracowany i przyjęty przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli. Koszt ten wyliczony został jako stosunek sumy wydatków na wynagrodzenia pracowników zajmujących się sprawami obywatelstwa polskiego i przypadających na nich, proporcjonalnie do zatrudnienia, pozostałych wydatków urzędu wojewódzkiego, do liczby spraw rozpoznanych w danym okresie.

⁹² Użyte w wykresie skróty oznaczają: PUW – Pomorski UW, ŚUW – Śląski UW, LUW – Lubelski UW, ŁUW – Łódzki UW, WUW – Wielkopolski UW, ZUW – Zachodniopomorski UW, MUW – Mazowiecki UW, DUW – Dolnośląski UW.

Wykres nr 3



*Źródło danych: ustalenia kontroli NIK w UW

Należy zauważyć, że obniżenie szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy w poszczególnych UW związane było przede wszystkim z poprawą wydajności pracy. W 2008 r., w stosunku do 2007 r., taka korelacja wystąpiła w trzech UW (w Mazowieckim UW koszt obniżył się o 19,3%, w Wielkopolskim UW o 3,9% i w Zachodniopomorskim UW o 27,5%), zaś w I półroczu 2009 r., w stosunku do 2008 r., w dwóch UW (w Łódzkim UW koszt obniżył się o 16,5%, a w Mazowieckim UW o 33,3%)⁹³. W pozostałych UW wystąpił wzrost szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy, co miało związek ze spadkiem wydajności oraz wzrostem wydatków na funkcjonowanie urzędów, w tym wynagrodzeń pracowników. Zdaniem NIK, na poziom kosztu rozpoznania jednej sprawy mają wpływ również inne czynniki, takie jak np. liczba pracowników. W Lubelskim UW, w którym koszt rozpoznania jednej sprawy był najwyższy wśród badanych UW, sprawy z zakresu obywatelstwa są załatwiane w UW oraz dodatkowo w jego delegaturach. W okresie objętym kontrolą w każdej z trzech delegatur urzędu sprawami tymi zajmował się jeden pracownik, a ponadto od dwóch do trzech pracowników w samym UW. Oznacza to, że tymi sprawami zajmuje się stosunkowo

⁹³ Pozostałe przypadki obniżenia szacunkowego średniego kosztu rozpoznania jednej sprawy były spowodowane innymi przyczynami: w Dolnośląskim UW w I półroczu 2009 r. wpływ na to miał spadek pozapłacowych wydatków UW, zaś w Lubelskim UW – dokonanie zmian organizacyjnych polegających na zmianie zakresów obowiązków pracowników i związanym z tym zmniejszeniem wymiaru ich czasu pracy przeznaczonego na załatwianie spraw z zakresu obywatelstwa.

duża liczba pracowników (łącznie 4,6 w przeliczeniu na pełne etaty) zatrudnionych w różnych miejscach, przy niewielkim wpływie spraw. Dla porównania należy dodać, że w Śląskim UW sprawami z zakresu obywatelstwa polskiego zajmowało się średnio dziewięć osób (w przeliczeniu na pełne etaty), przy osiemnastokrotnie większym wpływie spraw (w I półroczu 2009 r.). W związku z tym, koszt rozpoznania jednej sprawy w Lubelskim UW był ponad sześciokrotnie większy niż w Śląskim UW.

3.2.1.4. Sprawność rozpoznawania spraw dotyczących obywatelstwa polskiego przez Ministra SWiA

Dane dotyczące spraw do rozpoznania⁹⁴, spraw rozpoznanych oraz wpływu w latach 2007 – I półrocze 2009 r. dla MSWiA przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 2 Liczba spraw do rozpoznania, spraw rozpoznanych oraz wpływu w MSWiA w okresie 2007 r. – I półrocze 2009 r.

	Liczba spraw do rozpoznania	Liczba spraw rozpoznanych	2:1 (w %)	Wpływ spraw
	1	2	3	4
2007 r. (od 20 lipca)	2 149	1 065	49,6%	1 323
I półrocze 2008 r.	2 421	1 433	59,2%	1 337
2008 r.	3 699	2 751	74,4%	2 615
I półrocze 2009 r.	2 177	1 409	64,7%	1 229
Razem (2007 r., 2008 r., I półrocze 2009 r.)	8 025	5 225	65,1%	5 167

* Źródło danych: ustalenia kontroli NIK w MSWiA

W I półroczu 2008 r. oraz w porównywalnym okresie od 20 lipca 2007 r. wpływ spraw kształtował się na zbliżonym poziomie (wzrost o 1,1%), natomiast od II półrocza 2008 r. wpływ spraw ulegał stopniowemu zmniejszeniu (w II półroczu 2008 r. o 4,4% mniejszy w stosunku do I półrocza 2008 r., zaś w I półroczu 2009 o 8,1% mniejszy w stosunku do I półrocza 2008 r.).

Analiza danych statystycznych z badanych okresów, tj. od 20 lipca do 31 grudnia 2007 r., I półrocza i całego 2008 r. oraz z I półrocza 2009 r. wykazała, że równocześnie systematycznie poprawiała się sprawność rozpatrywania przez Ministra SWiA spraw z zakresu obywatelstwa polskiego. W szczególności zwiększyło się opanowanie wpływu spraw, mierzone stosunkiem liczby spraw załatwionych w danym okresie do liczby spraw wpływających w tym okresie (z 0,80 do 1,15) i nastąpiło skrócenie średniego czasu rozpatrywania spraw (z 4,9 miesiąca do 3,7

⁹⁴ Liczba ta stanowi sumę spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzedniego roku oraz spraw, które wpłynęły w badanym okresie.

miesiąca), co spowodowało zmniejszenie liczby spraw pozostających do rozpatrzenia na kolejne okresy (z 1 084 do 768). Niemniej jednak w I półroczu 2009 r. ze 179 (w I półroczu 2008 r.) do 128, tj. o 28% zmniejszyła się średnia liczba rozpoznanych spraw przypadająca na jednego pracownika zajmującego się sprawami z zakresu obywatelstwa. Przyczyną tego było czasowe zaangażowanie czterech (spośród 11) pracowników Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji (zwanego dalej DOiR) do przygotowania projektów rozporządzeń wykonawczych do nowej ustawy o obywatelstwie polskim.

Średni szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego wzrósł z 265,27 zł w I półroczu 2008 r. do 419,40 zł w I półroczu 2009 r., czyli o 58%, co wynikało m.in. z wzrostu wydatków na wynagrodzenia i spadku średniej liczby spraw rozpoznanych przez jednego pracownika. Wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne wynikał m.in. ze wzrostu wynagrodzeń z tytułu wartościowania stanowisk pracy (który miał miejsce w drugim półroczu 2008 r.) oraz waloryzacji kwoty bazowej na podstawie ustawy budżetowej na 2009 r.

3.2.2. Jakość obsługi interesantów w urzędach wojewódzkich

We wszystkich ośmiu objętych kontrolą urzędach wojewódzkich NIK pozytywnie oceniła jakość i sprawność obsługi interesantów. Obsługa interesantów odbywała się sprawnie, bez długiego oczekiwania na przyjęcie przez pracownika. Pracownicy urzędów udzielali interesantom niezbędnych wyjaśnień, zarówno w urzędzie, jak i telefonicznie, a także pomagali interesantom w wypełnianiu formularzy wniosków. Wyznaczano również jeden dzień, w którym urzędy były czynne dla interesantów po godzinie 16.00. W dwóch urzędach wojewódzkich stwierdzono występowanie pojedynczych uchybień, które polegały na:

- braku możliwości wniesienia należnych opłat w punktach kasowych usytuowanych w Pomorskim UW, łącznie przez jedną godzinę w ramach godzin pracy Urzędu (od 7.45 do 8.15 i od 15.15 do 15.45), ze względu na różnice w godzinach pracy urzędu i punktów kasowych,
- braku w Łódzkim UW niektórych informacji ułatwiających załatwianie spraw interesantom, w tym o rodzaju spraw załatwianych w poszczególnych pokojach oraz o sposobie wypełniania wniosków i wykazie dokumentów, jakie należy dołączyć do wniosku.

3.2.3. Sprawowanie przez Ministra SWiA ogólnego nadzoru nad działalnością wojewodów w zakresie spraw obywatelstwa polskiego

3.2.3.1. Nadzór nad działalnością wojewodów

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o wojewodzie, Minister SWiA sprawuje nadzór nad działalnością wojewodów na podstawie kryterium zgodności ich działań z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności. W ocenie NIK, Minister w okresie od 20 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2009 r. prawidłowo i rzetelnie sprawował ogólny nadzór nad wojewodami, o którym mowa w ustawie o wojewodzie. W ramach tego nadzoru, w celu zapewnienia prawidłowego wykonywania zadań przez wojewodów w zakresie spraw dotyczących obywatelstwa polskiego, pracownicy DOiR MSWiA m. in.:

- organizowali szkolenia dla pracowników UW i dla osób wyjeżdżających do pracy w polskich urzędach konsularnych,
- organizowali spotkania z kadrą kierowniczą wydziałów urzędów wojewódzkich zajmujących się merytorycznie sprawami w zakresie obywatelstwa polskiego,
- udzielali pisemnych oraz telefonicznych wyjaśnień/konsultacji pracownikom UW, m.in. dotyczących interpretacji przepisów dotyczących spraw w zakresie obywatelstwa polskiego,
- przekazywali wojewodom orzecznictwo NSA i WSA w sprawach dotyczących obywatelstwa polskiego,
- zbierali i analizowali dane statystyczne dotyczące prowadzonych postępowań i wydawanych przez wojewodów decyzji w sprawach obywatelstwa polskiego,
- rozpatrywali skargi⁹⁵ składane na działalność wojewodów (głównie na przewlekłe prowadzenie postępowań) i w przypadku stwierdzenia ich zasadności kierowali pisma wskazujące na uchybienia i zobowiązujące do podjęcia stosownych działań.

3.2.3.2. Problemy wynikające z rozbieżności pomiędzy orzecznictwem sądów i administracji rządowej w sprawach obywatelstwa polskiego

W wyniku kontroli NIK stwierdzono znaczny udział procentowy decyzji Ministra SWiA uchylonych wyrokami WSA w stosunku do łącznej liczby wydanych decyzji w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego. Od 20 lipca do 31 grudnia

⁹⁵ Dotyczy skarg w rozumieniu przepisów działu VIII Kpa.

2007 r. na 237 wydanych decyzji, uchylono 14 (tj. 5,9%), w 2008 roku na 739 wydanych decyzji, uchylono 124 (tj. 16,8%), a w I półroczu 2009 r. na 403 wydanych decyzji, uchylono 33 (tj. 8,2%).

Spośród decyzji Ministra SWiA uchylonych przez sądy administracyjne, 93% dotyczyło tzw. spraw niemieckich i żydowskich. W całym okresie objętym kontrolą, spośród 186 skarg wniesionych do WSA na decyzje Ministra w sprawach niemieckich i żydowskich, sąd uchylił lub stwierdził nieważność decyzji Ministra w 159 przypadkach, tj. w 85,5% spraw. Wynikało to z odmiennej interpretacji przez Ministra i sądy przepisów w sprawach o stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego przez osoby, które wystąpiły z wnioskami do Rady Państwa o zmianę obywatelstwa polskiego na obce i wyjazd na stałe z Polski w trybie określonym w uchwałach Rady Państwa nr 37/56 oraz nr 5/58. W ocenie Ministra osoby te utraciły obywatelstwo polskie. Natomiast sądy administracyjne w większości przypadków stoją na stanowisku, iż osoby opuszczające Polskę w związku z ww. uchwałami nie uzyskały indywidualnego zezwolenia Rady Państwa na zmianę obywatelstwa i w związku z tym obywatelstwa nie utraciły⁹⁶. W ocenie NIK, utrzymująca się rozbieżność pomiędzy linią orzecniczą sądów administracyjnych i Ministra w tych sprawach, o czym świadczy wysoka liczba uchylonych wyrokami WSA decyzji Ministra, może podważać zaufanie obywateli do organów Państwa, co może prowadzić do naruszenia zasady zawartej w art. 8 Kpa⁹⁷.

Należy zauważyć, że odnośnie obywateli polskich narodowości żydowskiej, którzy opuścili terytorium Polski w latach 1968 – 1972 i udali się do Państwa Izrael (tzw. „emigrantów marcowych”), Minister zmienił swoją linię orzecniczą w kwestii stwierdzania posiadania obywatelstwa polskiego tych osób. Minister uznał, że ich wnioski o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, kierowane w trybie określonym w uchwale nr 5/58 do Rady Państwa, nie były składane dobrowolnie i w związku z tym wnioski tzw. emigrantów marcowych o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego będą rozpatrywane pozytywnie⁹⁸.

⁹⁶ M.in. wyrok z 22 stycznia 2008 r. WSA w Warszawie IV SA/Wa 2396/07.

⁹⁷ Zgodnie z art. 8 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

⁹⁸ Pismo nr SPS-424/08 z 4 marca 2008 r. skierowane do wojewodów, dotyczące zmiany linii orzecniczej Ministra w sprawach tzw. emigrantów marcowych.

3.2.4. Pozostałe ustalenia kontroli

3.2.4.1. Rejestry i ewidencje

Sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego ujmowane są w rejestrach prowadzonych na podstawie ustawy. Wojewodowie prowadzą rejestry m.in.: wniosków o nabycie obywatelstwa polskiego oraz osób, które nabyły obywatelstwo polskie, a także wniosków o wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz osób, które utraciły obywatelstwo polskie. Minister SWiA prowadzi centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego na podstawie informacji uzyskanych od wojewodów oraz dokumentów uzyskanych z Kancelarii Prezydenta RP. Wzory tych rejestrów określone zostały w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie rejestrów danych prowadzonych w sprawach obywatelstwa polskiego⁹⁹.

Badanie przeprowadzone na próbie 193 spraw¹⁰⁰ w objętych kontrolą ośmiu UW wykazało, że wszyscy wojewodowie (z wyjątkiem Wojewody Śląskiego) prowadzili rejestry w sposób rzetelny i zgodnie z wymogami ustawy i ww. rozporządzenia. Stwierdzone uchybienia dotyczyły:

- nieterminowego przekazania przez Wojewodę Zachodniopomorskiego (w przypadku czterech spośród dziesięciu badanych spraw) informacji do centralnego rejestru¹⁰¹,
- opóźnień w rejestracji wniosków złożonych do Wojewody Mazowieckiego (w przypadku sześciu spośród 25 badanych spraw)¹⁰² oraz do Wojewody Dolnośląskiego (w przypadku pięciu spośród 25 badanych spraw)¹⁰³.

Wojewoda Śląski nierzetelnie prowadził rejestr wniosków o nabycie obywatelstwa polskiego oraz osób, które nabyły obywatelstwo polskie. Ustalono, że żadna z 26 objętych kontrolą spraw dotyczących nabycia obywatelstwa polskiego nie została zarejestrowana. Wprowadzono je do rejestru dopiero w trakcie kontroli NIK

⁹⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 15.

¹⁰⁰ Z tego: Dolnośląski UW – 25 spraw, Lubelski UW – 16 spraw, Łódzki UW – 25 spraw, Mazowiecki UW – 25 spraw, Pomorski UW – 25 spraw, Śląski UW – 26 spraw, Wielkopolski UW – 26 spraw, Zachodniopomorski UW – 25 spraw.

¹⁰¹ Opóźnienia wynosiły od 19 do 856 dni w stosunku do 14 dniowego terminu określonego w § 3 pkt 1 rozporządzenia.

¹⁰² Rejestracji tych wniosków dokonano po upływie od 18 do 85 dni od daty ich złożenia.

¹⁰³ Rejestracji tych wniosków dokonano po upływie od 19 do 174 dni od daty ich złożenia.

w październiku 2009 r., przy czym w dziesięciu sprawach wprowadzone dane były nieprawidłowe lub niekompletne. Ponadto, w przypadku dziewięciu spośród 26 badanych spraw Wojewoda, m.in. z powodu błędów pracowników, nie przekazał informacji do Centralnego rejestru, co było niezgodne z art. 18 e ust. 2 ustawy.

Sprawy dotyczące stwierdzenia nabycia lub utraty obywatelstwa polskiego (art. 17 ust. 4 ustawy) rejestrowane były w UW w odrębnie prowadzonych ewidencjach, niewymienionych w ustawie. Do prowadzenia tych ewidencji stosuje się przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie¹⁰⁴ (zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie instrukcji kancelaryjnej). W wyniku kontroli NIK stwierdzono, że oprócz dwóch przypadków, ewidencje tych spraw w urzędach wojewódzkich były prowadzone rzetelnie. W Pomorskim UW w 21 spośród 25 przypadków (tj. 84 % badanych wpisów) nie zamieszczano daty pisma, natomiast w Śląskim UW we wszystkich 25 badanych przypadkach nie zamieszczano dat pism rozpoczynających sprawę, dat ostatecznego załatwienia sprawy oraz sposobu załatwienia sprawy, co było niezgodne z wzorem formularza spisu spraw, określonym w załączniku nr 4 do instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej.

Centralny rejestr danych o nabyciu i utracie obywatelstwa polskiego, o którym mowa w art. 18e ustawy, prowadzony był przez Ministra SWiA w sposób prawidłowy i rzetelny w ramach systemu informatycznego POBYT. Badanie przez NIK próby ośmiu spraw¹⁰⁵ wykazało, że zaewidencjonowane w nim zostały wszystkie dane wymagane przepisami ww. rozporządzenia.

3.2.4.2. Sprawy z zakresu nadania obywatelstwa

Analiza 80 spraw dotyczących nabycia obywatelstwa polskiego w trybie art. 8 ustawy, czyli poprzez nadanie obywatelstwa, wykazała, że wojewodowie wywiązywali się z obowiązków określonych w ustawie oraz rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie

¹⁰⁴ Dz. U. Nr 161, poz. 1109 ze zm.

¹⁰⁵ Są to dwa postępowania odwoławcze w sprawie uznania za obywatela polskiego (art. 9 ustawy), pięć postępowań odwoławczych w sprawie o nabycie obywatelstwa polskiego (art. 10 ustawy) oraz jeden wniosek o zmianę decyzji ostatecznej (art. 155 Kpa). Sprawy dotyczące stwierdzenia posiadania / utraty obywatelstwa polskiego nie podlegają obowiązkowi rejestracji w centralnym rejestrze.

szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków¹⁰⁶, oprócz Wojewody Lubelskiego, który w przekazywanych MSWiA informacjach, o których mowa w § 7 ww. rozporządzenia, nie zamieszczał stanowiska w sprawie pozytywnego lub negatywnego rozpatrzenia wniosku, co było niezgodne z § 7 pkt 3 tego rozporządzenia, a wynikało z przyjętej przez wojewodę interpretacji przepisów.

3.2.4.3. Budżet zadaniowy

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym¹⁰⁷, w Funkcji 16 Sprawy obywatelskie, w przewidzianym do realizacji przez Ministra SWiA zadaniu 16.1. *Obsługa administracyjna obywatela*, ujęto podzadanie 16.1.7. *Prowadzenie postępowań w sprawach o stwierdzenie posiadania/utruty obywatelstwa polskiego*, wykonywane w MSWiA i przewidziane do realizacji w ramach części budżetu 42 – Sprawy wewnętrzne. Na realizację tego podzadania przewidziano w projekcie ustawy budżetowej na rok 2009 kwotę 1 102,0 tys. zł. Według stanu na 30 czerwca 2009 r. plan ten został zwiększony o 11,0 tys. zł. do kwoty 1 113,0 tys. zł. Wykonanie planu wydatków w układzie zadaniowym (na badane podzadanie) według stanu na 30 czerwca 2009 r. wykazano w kwocie 486,2 tys. zł, tj. 43,7% planu po zmianach. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) przypisywano do badanego podzadania na podstawie ich oszacowania biorąc pod uwagę procentowy nakład pracy poszczególnych pracowników DOiR w realizację ww. podzadania¹⁰⁸. Pozostałe wydatki przypisywano na podstawie opisów dokonywanych (zgodnie z katalogiem funkcji, zadań i podzadań) przez departament merytoryczny na fakturach/rachunkach. Odnośnie wydatków dotyczących objętego badaniem podzadania prowadzona jest wyodrębniona ewidencja księgowa na koncie pozabilansowym 995-Budżet zadaniowy (w rozbiciu analitycznym według funkcji, części, zadań i podzadań, paragrafów klasyfikacji budżetowej oraz symboli departamentów).

W części zadaniowej budżetu państwa przyjęto, że celem ww. podzadania wykonywanego w MSWiA było „zapewnienie jednolitego orzecznictwa wojewodów

¹⁰⁶ Dz. U. Nr 18, poz. 231 ze zm.

¹⁰⁷ O którym mowa w art. 124 pkt 9 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

¹⁰⁸ Procentowy nakład pracy w realizację badanego podzadania w 2009 r. przedstawiał DOiR.

zgodnego z prawem polskim i zasadami prawa międzynarodowego” a do określenia stopnia jego realizacji przyjęto miernik „liczba wniesionych odwołań i wydanych decyzji w II instancji oraz liczba decyzji wydanych w postępowaniu nadzwyczajnym”. W ocenie NIK miernik ten nie był adekwatny do określenia stopnia realizacji celu i nie spełniał standardów określonych w pkt 74 ppkt 5) lit c) załącznika Nr 63¹⁰⁹ do noty budżetowej, gdyż mierniki powinny być tak dobrane, aby mierzyć poziom dokonań określonych w celu podzadania, na które wykonawca podzadania ma wpływ. Trudno przyjąć, że poziom jednolitości orzecznictwa opisywany jest liczbą odwołań od decyzji podjętych w pierwszej instancji przez wojewodów oraz, że Minister SWiA ma bezpośredni wpływ na liczbę składanych odwołań od decyzji wojewodów. Jak wyjaśnił Dyrektor DOiR, w toku prac nad projektem budżetu na 2010 r. postanowiono miernik ten zmienić na liczbę decyzji uchylonych w stosunku do ogólnej liczby decyzji wydanych w sprawach o poświadczenie posiadania/utruty obywatelstwa polskiego.

W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym w Funkcji 16 Sprawy obywatelskie, ujęto w ramach zadania 16.1 *Obsługa administracyjna obywatela*, działania przewidziane do realizacji w ramach części 85/00 – Województwa, której dysponentami są wojewodowie. Dla ww. zadania w budżetach siedmiu¹¹⁰ z ośmiu kontrolowanych wojewodów wyodrębniono podzadanie odnoszące się do działań w zakresie prowadzenia spraw dotyczących obywatelstwa polskiego. Przyjęty dla oceny realizacji tego podzadania w pięciu UW¹¹¹ miernik „liczba złożonych wniosków” nie pozwalał na rzetelną ocenę sprawności załatwiania spraw w UW, gdyż jego wartość była niezależna od funkcjonowania UW (o liczbie złożonych wniosków decydowali sami wnioskodawcy), a zatem nie spełniał ww. standardów określonych w nocie budżetowej.

W sześciu z ośmiu kontrolowanych UW na realizację podzadań odnoszących się do działań w zakresie obywatelstwa polskiego zaplanowano łącznie kwotę 1 666,0 tys. zł¹¹². Na dzień zakończenia kontroli NIK nie można było podać stopnia

¹⁰⁹ Zatytułowanym „Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009”, rozdział 5 „Budżet zadaniowy”.

¹¹⁰ W Pomorskim UW w 2009 r. nie wyodrębniono podzadania z zakresu obywatelstwa polskiego.

¹¹¹ Dolnośląski UW, Łódzki UW, Mazowiecki UW, Wielkopolski UW i Zachodniopomorski UW.

¹¹² Dane z sześciu UW – oprócz Śląskiego i Pomorskiego.

realizacji planu wydatków na podzadania odnoszące się do działań w zakresie obywatelstwa polskiego, ponieważ w tych UW nie prowadzono ewidencji wydatków realizowanych w 2009 r. w układzie zadaniowym.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Dotychczas problematyka ta nie była w sposób kompleksowy badana przez NIK. W celu uzyskania informacji o kontrolowanej problematyce, zasięgnięto informacji w MSWiA m.in. dotyczących liczby spraw rozpatrywanych przez poszczególnych wojewodów i Ministra SWiA. Na podstawie analizy przekazanych z MSWiA danych, do kontroli przede wszystkim zostały wybrane urzędy, w których rozpatruje się najwięcej spraw tego rodzaju.

Badania terminowości i prawidłowości rozpatrywania spraw w urzędach wojewódzkich dokonywano na próbie 50 spraw, o których mowa w art. 8, 9 ust. 1, 10 ust. 1 oraz 17 ust. 4 ustawy, a także na podstawie zbadania wszystkich spraw, o których mowa w art. 6 ust. 3 i art. 11 ust. 1 ustawy (nie więcej niż pięciu). W celu wybrania próby zastosowano dobór losowy.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownicy wszystkich dziewięciu objętych kontrolą jednostek podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń. Zasięgnięto dodatkowych informacji w jednej jednostce (w trakcie kontroli w MSWiA). Przeprowadzono jedną naradę pokontrolną (Wielkopolski UW) i jedną naradę w trakcie kontroli (w trybie art. 52 ustawy o NIK, Dolnośląski UW).

Najwyższa Izba Kontroli skierowała dziewięć wystąpień pokontrolnych do wszystkich kierowników kontrolowanych jednostek. Wnioski dotyczyły głównie:

- wywiązywania się z obowiązku informowania strony w przypadkach niezałatwienia sprawy w terminie;
- podjęcia działań w celu poprawy sprawności rozpatrywania spraw z zakresu obywatelstwa;
- zapewnienia rzetelnego prowadzenia rejestrów spraw z zakresu obywatelstwa.

Zgłoszono zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Wojewody Wielkopolskiego. Uchwałą Komisji

Odwoławczej NIK z 9 listopada 2009 r. (zatwierdzoną przez Prezesa NIK 27 listopada 2009 r.) zastrzeżenia w części uwzględniono, w związku z czym dokonano korekty wystąpienia pokontrolnego.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne NIK kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali o sposobie wykorzystania uwag zawartych w wystąpieniach NIK oraz realizacji wniosków. Z danych na dzień 5 marca 2010 r. wynika, że na 32 wnioski NIK, wszystkie są w trakcie realizacji lub zostały zrealizowane. Przykładowo, Wojewoda Śląski poinformował o podjętych działaniach w celu poprawy sprawności prowadzenia postępowań administracyjnych, polegających m.in. na wprowadzeniu nowych procedur, rozdzieleniu zadań oraz skierowaniu stażystów do pomocy pracownikom merytorycznym, a także o działaniach podjętych w celu rzetelnego prowadzenia rejestrów.

Wojewoda Wielkopolski poinformował m.in. o podjęciu działań w celu wyeliminowania przewlekłości postępowań administracyjnych oraz o odstąpieniu od praktyki uznawania braku odpowiedzi od właściwych organów za równoznaczne ze spełnieniem wymogu uzyskania opinii określonej w art. 17a ust. 2 ustawy.

5. Załączniki

1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole – załącznik nr 1.
2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność – załącznik nr 2.
3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności – załącznik nr 3.
4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli – załącznik nr 4.
5. Zestawienie dotyczące wskaźników obrazujących sprawność rozpoznawania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego w kontrolowanych urzędach wojewódzkich za I półrocze 2009 r. w stosunku do 2007 r. – załącznik nr 5.
6. Metodyka obliczania szacunkowego kosztu jednej sprawy – załącznik nr 6.
7. Dane ogólnopolskie dotyczące rozpoznawania spraw przez wojewodów – załącznik nr 7.
8. Relacje pomiędzy wydajnością a czasem od wpływu wniosku do jego rozpoznania w poszczególnych UW - załącznik nr 8.

5.1. Załącznik nr 1. Wykaz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole oraz skontrolowanych podmiotów

L.p.	Wyszczególnienie	Jednostka kontrolowana
1	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
2	Delegatura NIK w Gdańsku	Pomorski Urząd Wojewódzki
3	Delegatura NIK w Katowicach	Śląski Urząd Wojewódzki
4	Delegatura NIK w Lublinie	Lubelski Urząd Wojewódzki
5	Delegatura NIK w Łodzi	Łódzki Urząd Wojewódzki
6	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolski Urząd Wojewódzki
7	Delegatura NIK w Szczecinie	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki
8	Delegatura NIK w Warszawie	Mazowiecki Urząd Wojewódzki
9	Delegatura NIK we Wrocławiu	Dolnośląski Urząd Wojewódzki

5.2. Załącznik nr 2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

- 1) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
 - Pan Janusz Kaczmarek – od 8 lutego 2007 r. do 7 sierpnia 2007 r.
 - Pan Władysław Stasiak – od 8 sierpnia 2007 r. do 15 listopada 2007 r.
 - Pan Grzegorz Schetyna – od 16 listopada 2007 r. do 13 października 2009 r.
 - Pan Jerzy Miller – od 14 października 2009 r.
- 2) Wojewoda Dolnośląski
 - Pan Krzysztof Grzelczyk – od 21 grudnia 2005 r. do 29 listopada 2007 r.
 - Pan Rafał Jurkowlaniec – od 29 listopada 2007 r.
- 3) Wojewoda Lubelski
 - Pan Wojciech Żukowski – od 7 grudnia 2005 r. do 5 listopada 2007 r.
 - Pani Genowefa Tokarska – od 29 listopada 2007 r.
- 4) Wojewoda Łódzki
 - Pani Helena Pietraszkiewicz – od 26 stycznia 2006 r. do 29 listopada 2007 r.
 - Pani Jolanta Chełmińska – od 29 listopada 2007 r.
- 5) Wojewoda Mazowiecki
 - Pan Tomasz Koziński – od 10 stycznia 2006 r. do 17 stycznia 2007 r.
 - Pan Wojciech Dąbrowski – od 18 stycznia 2007 r. do 1 lutego 2007 r.
 - Pan Jacek Sasin – od 15 lutego 2007 r. do 29 listopada 2007 r.
 - Pan Jacek Kozłowski – od 29 listopada 2007 r.
- 6) Wojewoda Pomorski
 - Pan Piotr Ołowski – od 27 stycznia 2006 r. do 26 lutego 2007 r.
 - Pan Piotr Karczewski – od 22 maja 2007 r. do 29 listopada 2007 r.
 - Pan Roman Zaborowski – od 29 listopada 2007 r.
- 7) Wojewoda Śląski
 - Pan Tomasz Pietrzykowski – od 28 grudnia 2005 r. do 29 listopada 2007 r.
 - Pan Zygmunt Łukaszczyk – od 29 listopada 2007 r.
- 8) Wojewoda Wielkopolski
 - Pan Tadeusz Dziuba – od 28 grudnia 2005 r. do 29 listopada 2007 r.
 - Pan Piotr Florek – od 29 listopada 2007 r.
- 9) Wojewoda Zachodniopomorski
 - Pan Robert Krupowicz – od 12 grudnia 2005 r. do 29 listopada 2007 r.
 - Pan Marcin Zydorowicz – od 29 listopada 2007 r.

5.3. Załącznik nr 3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Najważniejsze przepisy prawne regulujące załatwianie spraw z zakresu obywatelstwa, nadzoru Ministra SWiA nad wojewodami oraz prowadzenia właściwych rejestrów:

1. Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.).
2. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 marca 2000 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o nadanie lub wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego oraz wzorów zaświadczeń i wniosków (Dz. U. Nr 18, poz. 231 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie rejestrów danych prowadzonych w sprawach obywatelstwa polskiego (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 15).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206).
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 161, poz. 1109 ze zm.).
8. Zarządzenie Nr 63 Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad składania przez wojewodę sprawozdania z wykonywanej działalności (M.P. Nr 36, poz. 540) – uchylone z dniem 12 marca 2008 r.
9. Zarządzenie Nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych zasad składania przez wojewodę sprawozdania z wykonywanej działalności (M.P. Nr 16, poz. 174).

5.4. Załącznik nr 4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent RP.
2. Marszałek Sejmu RP.
3. Marszałek Senatu RP.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych.
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej.
7. Sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą.
8. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.
9. Wojewodowie.

5.5. Załącznik nr 5. Sprawność rozpoznawania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego w kontrolowanych urzędach wojewódzkich w I półroczu 2009 r. w stosunku do 2007 r. (2007 r. =100%)

Urząd Wojewódzki	Wydajność w I półroczu 2009 r. w porównaniu do przeciętnej wydajności 2007 r.	Koszt rozpoznania jednej sprawy w I półroczu 2009 r. w porównaniu do 2007 r.	Opanowanie wpływu spraw w I półroczu 2009 r. w porównaniu do 2007 r.	Wartość wskaźnika opanowania wpływu za I półrocze 2009 r.	Sprawy pozostałe do rozpatrzenia na kolejny okres w I półroczu 2009 r. w porównaniu do 2007 r.
Dolnośląski Urząd Wojewódzki	63,0%	115,3%	92,05%	0,97	153,19%
Lubelski Urząd Wojewódzki	68,3%	78,3%	92,35%	0,89	181,22%
Łódzki Urząd Wojewódzki	92,3%	123,6%	108,74%	1,04	78,56%
Mazowiecki Urząd Wojewódzki	194,8%	53,8%	325,00%	1,82	71,91%
Pomorski Urząd Wojewódzki	31,1%	283,4%	103,61%	0,98	109,73%
Śląski Urząd Wojewódzki	88,1%	129,6%	106,76%	1,03	123,92%
Wielkopolski Urząd Wojewódzki	98,8%	100,8%	90,91%	0,90	105,50%
Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	78,6%	89,0%	110,47%	1,01	89,23%
Razem kontrolowane UW	81,5%	97,5%	117,6%	1,08	88,5%
Średnia dla kontrolowanych UW	89,6%	121,7%	128,7%	1,08	114,2%

5.6. Załącznik nr 6. Metodyka obliczania szacunkowego kosztu rozpoznania jednej sprawy

Koszt rozpoznania jednej sprawy ustalano w następujący sposób:

1. Ustalano łączną kwotę zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników urzędu zajmujących się sprawami będącymi przedmiotem kontroli za cały rok (półrocze), osobno dla każdego okresu objętego kontrolą.
2. Następnie ustalano łączną kwotę zrealizowanych wydatków w danej części budżetowej w danym urzędzie (dział 750 – Administracja publiczna) z wyłączeniem wszystkich wydatków na wynagrodzenia w danym urzędzie za cały rok, osobno dla każdego roku objętego kontrolą.
3. Następnie ustalano udział osób zatrudnionych w Wydziale, zajmujących się sprawami będącymi przedmiotem kontroli na koniec roku w stosunku do wszystkich osób zatrudnionych w ramach danej części budżetowej w urzędzie na koniec roku, osobno dla każdego roku objętego kontrolą.
4. Wskaźnik udziału mnożono przez łączną kwotę zrealizowanych wydatków w danym urzędzie (dział 750 – Administracja publiczna) z wyłączeniem wszystkich wydatków na wynagrodzenia w danym urzędzie za cały rok, osobno dla każdego roku objętego kontrolą.
5. Otrzymany wynik stanowił szacunkowe określenie wydatków pozapłacowych urzędu na sprawy będące przedmiotem kontroli, na tle ogółu takich wydatków urzędu.
6. Suma z pkt 1 oraz pkt 5 stanowiła szacunkowy koszt działania urzędu w zakresie spraw będących przedmiotem kontroli.
7. Sumę z pkt 6 dzielono przez liczbę spraw będących przedmiotem kontroli załatwionych w danym badanym okresie w urzędzie.

Otrzymany wynik stanowił szacunkowy koszt rozpoznania jednej sprawy.

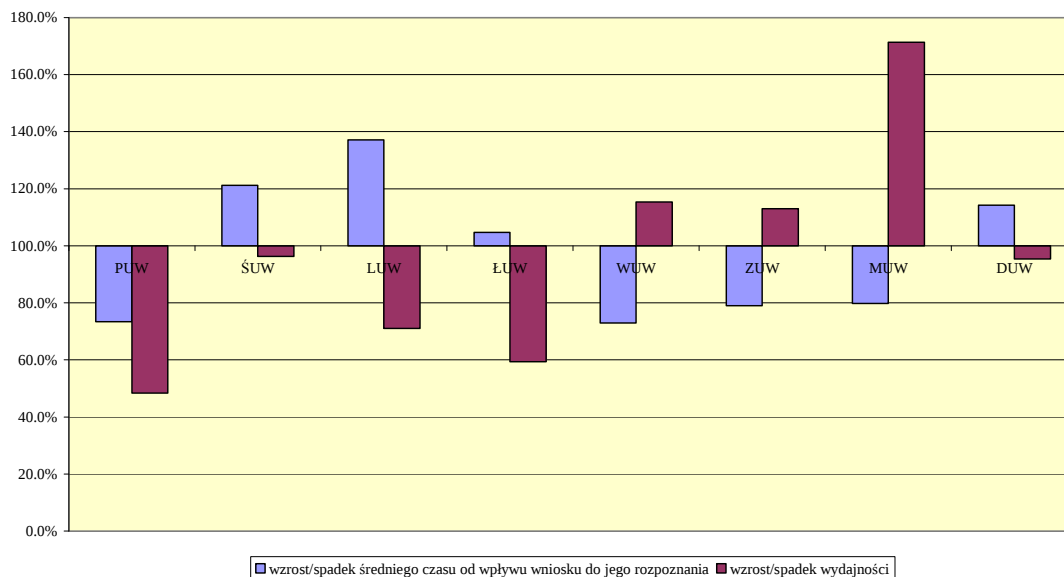
5.7. Załącznik nr 7. Dane ogólnopolskie dotyczące rozpoznawania spraw przez wojewodów

Lp.	Wyszczególnienie	I półr. 2007 r.	2007 r.	I półr. 2008 r.	2008 r.	I półr. 2009 r.	6:4 (%)	5:3 (%)	7:3 (%)	7:5 (%)
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia z poprzedniego roku	7 713	7 713	11 280	11 280	12 216	146.2%	146.2%	158.4%	108.3%
2	Liczba spraw, które wpłynęły w badanym okresie	10 182	22 690	11 775	24 202	10 618	106.7%	115.6%	104.3%	90.2%
3	Razem liczba spraw w danym okresie (l.p. 1+2)	17 895	30 403	23 055	35 482	22 834	116.7%	128.8%	127.6%	99.0%
4	Liczba spraw rozpatrzonych w badanym okresie	8 215	19 123	10 844	23 266	13 266	121.7%	132.0%	161.5%	122.3%
5	Wskaźnik opanowania wpływu (Lp. 4:2)	0.81	0.84	0.92	0.96	1.25	114.1%	114.1%	154.9%	135.7%
6	Liczba spraw pozostałych do rozpatrzenia na okres następny	9 680	11 280	12 211	12 216	9 568	108.3%	126.1%	98.8%	78.4%
7	Wskaźnik pozostałości	5.70	5.97	6.22	6.06	5.41	101.5%	109.1%	94.8%	86.9%
8	Wydażność na 1 pracownika	126.38	289.74	148.55	302.16	150.75	104.3%	117.5%	119.3%	101.5%

*Źródło danych: ustalenia kontroli NIK w MSWiA

5.8. Załącznik nr 8. Relacje pomiędzy wydajnością a czasem od wpływu wniosku do jego rozpoznania w poszczególnych UW

Zmiany wydajności i średniego czasu od wpływu wniosku do jego rozpoznania w 2008 r. w stosunku do 2007 r.
(2007 r. = 100 %)



Zmiany wydajności i średniego czasu od wpływu wniosku do jego rozpoznania w I półroczu 2009 r. w stosunku do 2008 r.
(2008 r. = 100%)

