



KAP-4101-07-00/2013
Nr ewid. 158/2014/P/13/020/KAP

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA
POLITYKI MIGRACYJNEJ POLSKI
W ODNIESIENIU DO CUDZOZIEMCÓW
DEKLARUJĄCYCH POLSKIE POCHODZENIE**

MISJA

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

WIZJA

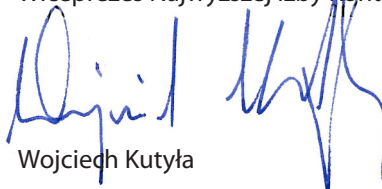
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej:
Bogdan Skwarka



Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 10.09.2014

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Uwagi i wnioski.....	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
3.1. Skuteczność działań administracji rządowej w zakresie realizacji zadań określonych w dokumentach Rządu odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie	18
3.1.1. Działania administracji rządowej w celu realizacji zadań określonych w Rządowym Programie	18
3.1.2. Działania administracji rządowej w celu realizacji zadań określonych w Polityce Migracyjnej Polski - stan obecny i postulowane działania	35
3.2. Prawidłowość i sprawność działań administracji publicznej w zakresie realizacji zadań wynikających z aktów prawnych odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie.....	38
3.2.1. Postępowania w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji lub przyrzeczenia jej wydania	38
3.2.2. Prowadzenie przez wojewodów postępowań w sprawie stwierdzenia/ potwierdzenia obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji oraz uznania za repatrianta i za obywatela polskiego.....	41
3.2.3. Prowadzenie przez wojewodów postępowań w sprawie osiedlenia się na terytorium RP osób polskiego pochodzenia	42
3.2.4. Wydawanie decyzji w procedurze odwoławczej w sprawach stwierdzenia polskiego pochodzenia, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego	43
3.3. Działania administracji publicznej w zakresie wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach repatriacji	44
3.3.1. Przestrzeganie trybu postępowania w sprawach podziału środków z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”	44
3.3.2. Przyznawanie repatriantom pomocy, określonej w art. 17 ust. 1–3 ustawy o repatriacji ze środków rezerwy celowej budżetu państwa	47
3.3.3. Udzielanie pomocy z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” przez placówki zagraniczne.....	50
3.3.4. Udzielanie pomocy gminom zapewniającym repatriantom lokal mieszkalny lub przeprowadzającym remont lub adaptację lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta.....	51
3.3.5. Udzielanie pomocy na aktywizację zawodową repatriantów	51
3.3.6. Udzielanie pomocy na organizację kursów adaptacyjnych i kursów nauki języka polskiego dla repatriantów przybyłych do Polski	54

4. INFORMACJE DODATKOWE	58
4.1. Przygotowanie kontroli	58
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	58
4.3. Realizacja wniosków pokontrolnych	59
4.4. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości	61
5. ZAŁĄCZNIKI	62

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć¹

Cudzoziemcy deklarujący polskie pochodzenie	Cudzoziemcy, którzy poddają się procedurze uznania za osoby polskiego pochodzenia w ramach repatriacji lub w związku z wystąpieniem o wydanie zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP w związku z art. 52 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ¹
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
u.o.r. lub ustawa o repatriacji	ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji ³
ustawa o obywatelstwie polskim	ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim ⁴
ustawa o cudzoziemcach	ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach ⁵
k.p.a	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ⁶
rozporządzenie w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie ⁷
rozporządzenie w sprawie rodzajów kursów	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do Rzeczypospolitej Polskiej ⁸
zarządzenie w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem	zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem ⁹
PMP	„Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r.

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

³ Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm. Obowiązująca w okresie objętym kontrolą.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 229, poz. 2279.

⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 613.

⁹ M.P. Nr 35, poz. 233.

Plan wdrażania	Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”
Rządowy Program lub Program	„Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą” – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r.
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
Minister SW	Minister Spraw Wewnętrznych
Minister SZ	Minister Spraw Zagranicznych
Minister EN	Minister Edukacji Narodowej
Minister PiPS	Minister Pracy i Polityki Społecznej
MSW	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych
MSZ	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Placówki Zagraniczne	Konsulaty i Wydziały Konsularne w Ambasadach
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
GUS	Główny Urząd Statystyczny
ORPEG	Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą
PCN	Polonijne Centrum Nauczycielskie
UW	Urząd Wojewódzki
UM	Urząd Miasta lub Urząd Miejski
DOiR	Departament Obywatelstwa i Repatriacji w MSW

Temat i numer kontroli

Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie (P/13/020).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. NIK nie prowadziła dotychczas kontroli w tym zakresie. Z uwagi na uwarunkowania historyczne Polski, poza jej granicami żyje znaczna populacja osób polskiego pochodzenia, wobec których państwo ma moralne zobowiązanie stworzenia preferencyjnych warunków osiedlania się.

Z danych statystycznych dotyczących repatriacji za lata 2007–2012 wynika, że liczba repatriantów, tj. osób polskiego pochodzenia, które przybyły do RP na podstawie wizej krajowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe, z wyjątkiem 2011 r., systematycznie spadała. Okres oczekiwania na osiedlenie się w Polsce w ramach repatriacji trwa nieraz nawet 10 lat. Może to świadczyć o tym, że stworzone ramy prawno-organizacyjne nie sprzyjały rozwiązaniu problemu repatriacji. W rządowym dokumencie p.n. „Polityka Migracyjnej Polski – stan obecny i postulowane działania” osoby pochodzenia polskiego zostały uznane za grupę, która m.in. ze względów politycznych, powinna zostać objęta szczególnymi uregulowaniami.

Stąd też uzasadnione było objęcie kontrolą NIK działań administracji publicznej w zakresie udzielenia pomocy repatriantom oraz stworzenia przez nią systemowych rozwiązań umożliwiających cudzoziemcom polskiego pochodzenia osiedlenie się w Polsce jako docelowym miejscu zamieszkania.

Cel i zakres kontroli

Celem kontroli była ocena działań administracji publicznej w zakresie realizacji zadań odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie. Ocenie poddano:

- skuteczność działań określonych w dokumentach Rządu¹⁰ w zakresie repatriacji i udzielania zgody cudzoziemcom deklarującym polskie pochodzenie na osiedlenie się na terytorium RP¹¹;
- prawidłowość i sprawność działań realizowanych na podstawie rozwiązań przyjętych w aktach prawnych w zakresie repatriacji, uznania za obywateli polskich cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie i udzielania im zgody na osiedlenie się na terytorium RP¹²;
- efektywność wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji¹³.

Kontrolę przeprowadzono w 21 jednostkach, w tym: w czterech Ministerstwach (MSW, MSZ, MEN i MPiPS), trzech placówkach zagranicznych (w Ambasadach w Moskwie i Astanie oraz Konsulacie Generalnym w Irkucku), jednej jednostce prowadzonej przez Ministra EN (ORPEG) oraz w pięciu Urzędach Wojewódzkich (Podlaskim, Lubelskim, Śląskim, Mazowieckim i Opolskim) z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności stosownie

¹⁰ Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą na lata 2007–2012 oraz Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania.

¹¹ Obszar objęty kontrolą w Ministerstwach i Placówkach Zagranicznych.

¹² Obszar objęty kontrolą w MSW, Placówkach Zagranicznych i Urzędach Wojewódzkich.

¹³ Obszar objęty kontrolą w MSW, MSZ, MEN, Placówkach Zagranicznych, Urzędach Wojewódzkich, starostwach i urzędach miast na prawach powiatu oraz Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą.

do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK oraz w ośmiu starostwach i urzędach miast na prawach powiatu z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

Kontrola w Ministerstwach obejmowała okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia zakończenia kontroli w styczniu 2014 r., w pozostałych jednostkach od 1 stycznia 2009 r. do dnia zakończenia kontroli w 2013 r.

W informacji wykorzystano również wyniki ankiet przeprowadzonych przez NIK: z pomocą Polskiej Akcji Humanitarnej wśród repatriantów, ankiet on-line w gminach oraz w 11 niekontrolowanych urzędach wojewódzkich.

W związku z przygotowaniem kontroli, NIK zorganizowała 26 czerwca 2013 r. spotkanie panelowe z udziałem ekspertów reprezentujących środowiska nauki, administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Celem panelu było poznanie opinii uczestników w kwestiach dotyczących prowadzonej przez Rząd polityki migracyjnej Polski.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dotychczasowe działania administracji rządowej na rzecz osiedlania się w Polsce cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie nie doprowadziły do stworzenia skutecznego systemu rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych w tym zakresie. Nie został zrealizowany cel strategiczny określony w Rządowym Programie, którym było ułatwienie powrotu do kraju osobom polskiego pochodzenia.

Ocenę powyższą uzasadniają ustalenia kontroli wskazujące, że:

- 1) nie wdrożono Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą na lata 2007–2012, który miał pełnić funkcję koordynacyjną na rzecz realizacji polskiej polityki polonijnej. W szczególności:
 - żaden ze skontrolowanych ministrów¹⁴ nie opracował harmonogramów działań i mierników stopnia osiągania zakładanych celów Programu, ani nie realizował obowiązku systematycznego sporządzania kwartalnych informacji oraz rocznych sprawozdań z jego realizacji [str. 18–34];
 - Minister SZ nie realizował samodzielnie, ani za pomocą placówek zagranicznych, działań określonych w Programie służących zwiększeniu akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego Związku Radzieckiego, w tym prowadzenia kampanii informacyjnej o warunkach repatriacji i warunkach życia w Polsce. Placówkom zagranicznym¹⁵ z MSZ nie przekazywano żadnych wytycznych w zakresie realizacji zadań Rządowego Programu [str. 18–23];
 - działania Ministra SW¹⁶ w latach 2007–2012 nie doprowadziły do zwiększenia akcji repatriacyjnej oraz ułatwienia przyjazdu i osiedlania się w Polsce wszystkim zainteresowanym osobom polskiego pochodzenia. Minister SW nie zapewnił rzetelności danych dotyczących repatriacji [str. 23–27];
 - Minister EN nie zrealizował trzech zadań Programu, których celem było stworzenie strategii inwestycyjnej w zakresie wspierania polskiej oświaty na świecie. Nie sporządzono także dokumentu zawierającego ocenę systemu koordynacji działań oświatowych MEN za granicą [str. 27–32];
 - Minister PiPS nie opracował koncepcji kompleksowego systemu opieki nad repatriantami oraz koncepcji systemu pomocowego i motywacyjnego dla repatriantów zamierzających podjąć samodzielne działania w celu znalezienia miejsca osiedlenia. W MPiPS nie przygotowano koncepcji utworzenia ośrodków dla repatriantów w pobliżu większych aglomeracji oraz nie stworzono we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji profilu repatriantów na potrzeby ich aktywizacji zawodowej, ani analizy zapotrzebowania na działania z tego zakresu wśród repatriantów [str. 33–34].
- 2) nie wprowadzono w życie dokumentu Rządu przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. pn. „Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”. W dniu 18 grudnia 2013 r. (tj. po blisko 17 miesiącach od przyjęcia przez Radę Ministrów dokumentu PMP) zespół pod przewodnictwem Dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej MSW pozytywnie zaopiniował Plan wdrażania tego dokumentu oraz upoważnił Przewodniczącego do jego

¹⁴ Tj. Minister Spraw Zagranicznych, Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Edukacji Narodowej i Minister Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁵ Ambasady RP w Moskwie i w Astanie oraz Konsulat Generalny w Irkucku.

¹⁶ Przed 18 listopada 2011 r. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

skierowania do zewnętrznych konsultacji. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych, mimo upływu ponad półtora roku od uchwalenia dokumentu PMP, Rada Ministrów nie przyjęła Planu wdrażania opracowanego przez zespół [str. 35].

- 3) Minister SZ nie podjął skutecznych działań zmierzających do uregulowania w akcie prawa powszechnie obowiązującego trybu postępowania przed konsulem, co stanowiło naruszenie art. 87 ust. 1 Konstytucji. Stwierdzono także opóźnienia w przygotowaniu projektu rozporządzenia Ministra SZ w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji [str. 19–20].

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁷, działania administracji publicznej wynikające z u.o.r. i ustawy o obywatelstwie polskim w sprawach repatriacji i uznania za obywatela polskiego, a także wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach repatriacji¹⁸.

Pozytywna ocena NIK odnosi się do działań:

- Ministra SW w zakresie przestrzegania procedury odwoławczej w sprawach stwierdzania polskiego pochodzenia, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego [str. 43–44],
- Wojewodów w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach dotyczących stwierdzania/potwierdzania posiadania obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim oraz terminowego składania do Ministra SW wniosków o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej, w tym środków na aktywizację zawodową repatriantów [str. 41–42],
- Prezydentów Miast i Starostów w zakresie przestrzegania trybu składania wniosków o pomoc w ramach aktywizacji zawodowej repatriantów [str. 45].

W ocenie NIK, zakres stwierdzonych nieprawidłowości w odniesieniu do działań administracji publicznej wynikających z u.o.r. i ustawy o obywatelstwie polskim w ww. sprawach, nie był znaczący.

W szczególności dotyczyło to:

- w MSW:
 - » wydawania przez Ministra SW decyzji o udzieleniu pomocy finansowej repatriantom w terminach uniemożliwiających wypłacanie pomocy w ciągu 60 dni od dnia przekroczenia przez nich granicy [str. 48];
 - » nieterminowego prowadzenia postępowań w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy w celu repatriacji [str. 38];
 - » nierzetelnego dokumentowania postępowań w sprawach wyrażania zgody na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji lub przyrzeczenia jej wydania [str. 38];
- w MSZ:
 - » wnioskowania przez Ministra SZ o środki w ramach rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” w wysokości wyższej niż potrzeby zgłaszane przez placówki konsularne [str. 44, 46];

¹⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

¹⁸ Oceny kontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 2 do Informacji.

- w Placówkach Zagranicznych:
 - » przewlekłego prowadzenia postępowań przy wydawaniu decyzji o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia oraz decyzji o przyznaniu wizy krajowej w celu repatriacji [str. 38–40];
 - » nieprzestrzegania obowiązku informowania wnioskodawcy o niezłatwieniu sprawy w terminie 14 dni i niepowiadomienia o przewidywanym terminie jej rozstrzygnięcia, w przypadku wydawania ww. decyzji [str. 39–40];
 - » niezapewnienia niezwłocznego przekazywania tych decyzji do MSW oraz wnioskodawcom [str. 39–40];
 - » niezyskiwania istotnych informacji dotyczących wnioskodawcy z powodu przyjmowania i rozpatrywania wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji na niewłaściwych formularzach [str. 40–41];
 - » nierzetelnego prowadzenia dokumentacji w sprawach wydania wizy krajowej w celu repatriacji [str. 38–41];
- w ORPEG (jednostce podległej Ministrowi EN):
 - » nieprzeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących zakupu usług hotelowych w 2010 r. oraz usług edukacyjnych w latach 2009–2012 z zastosowaniem trybów określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ (ustawa pzp);
 - » wydatkowania w 2011 r. środków publicznych z rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” już po zakończeniu kursów adaptacyjnych i kursów języka polskiego dla repatriantów i członków ich najbliższej rodziny;
 - » niecelowego wydatkowania środków publicznych z ww. rezerwy;
 - » nierzetelnego i niezgodnego z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰ (ufp) i ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny²¹ (Kc) sporządzania umów dotyczących organizacji i przeprowadzania kursów dla repatriantów;
 - » nieskuteczności kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych [str. 55–57];
- w Urzędach Wojewódzkich:
 - » wydawania decyzji²² o uznaniu za repatrianta, mimo braku przedstawienia przez wnioskodawców decyzji właściwych konsulów o uznaniu ich za osoby polskiego pochodzenia, co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta²³ [str. 41];
 - » nieprzestrzegania²⁴ 30 dniowego terminu przekazywania dotacji dla gminy z tytułu zapewnienia lokalu mieszkalnego nieokreślonym imiennie repatriantom i członkom ich najbliższej rodziny [str. 51];

¹⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., treść ustawy obowiązująca do dnia 15 kwietnia 2014 r.

²⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 121.

²² Mazowiecki UW.

²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta (Dz. U. Nr 22, poz. 260 ze zm.).

²⁴ Mazowiecki UW, Opolski UW.

- » dwóch przypadków²⁵ przekazania środków z rezerwy celowej budżetu państwa w nadmiernej wysokości w związku z przeprowadzonym remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego [str. 49 i 51];
- » przewlekłości postępowania²⁶ przy przekazywaniu środków finansowych starostom na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi jednorazowej pomocy określonej w art. 17 ust. 1–3 ustawy o repatriacji, mimo posiadania środków na ten cel [str. 49];
- » przewlekłości postępowania²⁷ przy przekazywaniu środków finansowych na pokrycie kosztów aktywizacji zawodowej repatriantów, o której mowa w art. 23 ust. 1 u.o.r. Stwierdzono też jeden przypadek²⁸ przekazania dotacji na aktywizację zawodową w kwocie wyższej od kwoty określonej w umowie zawartej z repatriantem [str. 52];
- w starostwach i urzędach miast na prawach powiatu:
 - » nieprzestrzegania trybu²⁹ składania wniosków o pomoc dla repatriantów określonego w § 10 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, tj. obowiązku składania wniosków do właściwych wojewodów na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy określonej w art. 17 ust. 1-3 u.o.r. [str. 45];
 - » przewlekłości postępowania³⁰ przy wypłacie repatriantom środków finansowych w ramach pomocy udzielanej na podstawie art. 17 ust. 1 u.o.r. [str. 49–50];
 - » niedotrzymywania³¹ terminów refundacji kosztów wynagrodzenia repatrianta w ramach aktywizacji zawodowej [str. 53].

2.2 Uwagi i wnioski

1. W opinii NIK zachodzi potrzeba uporządkowania dokumentów strategicznych w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą, w sposób jednoznaczny definiujący cele i zadania wobec Polonii i Polaków za granicą. Zadania dotyczące polityki polonijnej zostały określone w przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 27 marca 2012 r. Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012–2016 oraz w Planach współpracy z Polonią i Polakami za granicą, tworzonych co roku na potrzeby konkursów na realizację zadania publicznego „Współpraca z Polonią i Polakami za granicą”. Do czasu zakończenia kontroli w MSZ nie zakończono prac nad projektem nowego rządowego programu współpracy z Polonią i Polakami za granicą.

2. Obowiązujące rozwiązania dotyczące systemu repatriacji, określone w ustawie o repatriacji i aktach wykonawczych do tej ustawy nie są skuteczne. Ustawa ta stworzyła co prawda prawne możliwości powrotu do Polski osobom wskazanym w art. 9 ust. 1³², to jednak przez 13 lat jej obowiązywania problem repatriacji z tych państw nie został rozwiązany.

W celu sfinansowania zadań wynikających z u.o.r. w budżecie państwa tworzona jest rezerwa celowa „Pomoc dla repatriantów”. W okresie 2009–2012 w ustawie budżetowej corocznie

²⁵ Opolski UW.

²⁶ Mazowiecki UW, Opolski UW.

²⁷ Mazowiecki UW.

²⁸ Mazowiecki UW.

²⁹ Starostwo Białostockie, Prudnickie i Kluczborskie.

³⁰ Urząd Miasta Stołecznego Warszawy i Starostwo Kluczborskie.

³¹ UM Lublin i Urząd Miasta Stołecznego Warszawy.

³² Zgodnie z art. 9 u.o.r. wiza krajowa w celu repatriacji może być wydana osobie polskiego pochodzenia, która przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnej Republiki: Armenii, Azerbejdżańskiej, Gruzji, Kazachstanu, Kirgiskiej, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej.

planowane były środki finansowe w wysokości 9 066,0 tys. zł. Decyzjami Ministra Finansów z ww. rezerwy rozdysponowano odpowiednio: 7 450,2 tys. zł (82,2%) w 2009 r., 8 598, 4 tys. zł (94,8%) w 2010 r., 6 740,7 tys. zł (74,4%) w 2011 r. oraz 6 910,1 tys. zł (76,2%) w 2012 r.³³.

Z danych MSW wynika, że na dzień 21 listopada 2013 r. repatriacją do Polski zainteresowanych było jeszcze 2 625 osób³⁴. Zgodnie z danymi statystycznymi dotyczącymi lat 2007–2012, liczba repatriantów, z wyjątkiem 2011 r., systematycznie spadała³⁵. Rosła natomiast liczba osób, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wize w celu repatriacji. W okresie od 2009 r. do 2012 r. na terenie RP w trybie repatriacji osiedlało się od 123 do 193 osób rocznie. Na dzień 8 stycznia 2014 r. najstarsza sprawa oczekiwania na repatriację do Polski³⁶ dotyczyła wniosku o wydanie wize w celu repatriacji z dnia 24 kwietnia 2001 r. Biorąc pod uwagę liczbę osób oczekujących na repatriację oraz średnią liczbę osób repatriowanych w jednym roku, repatriacja w tym tempie, osób które posiadają przyrzeczenie wydania wize trwałaby ponad 16 lat. Zdaniem NIK, konieczne jest zatem zintensyfikowanie prac legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o repatriacji. Celem tej nowelizacji powinno być co najmniej umożliwienie wszystkim osobom posiadającym decyzje o przyrzeczeniu wydania wize w celu repatriacji nabycie obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji. Ustawa powinna też umożliwić stworzenie kompleksowego systemu opieki nad repatriantami. Objęcie systemem wsparcia finansowego również tych gmin, które podejmują uchwały w zakresie zaproszenia wskazanych imiennie repatriantów, pozwoliłoby skrócić okres oczekiwania na ostateczne określenie miejsca zamieszkania i źródeł utrzymania w RP, tj. tzw. warunków do osiedlenia się osobom posiadającym przyrzeczenie wydania wize w celu repatriacji.

3. Obowiązujące przepisy ustawy o repatriacji nie wskazują organu, do którego powinny być kierowane uchwały gminy o zapewnieniu warunków do osiedlenia repatrianta czy też oświadczenia obywatela polskiego w tej sprawie. Ankieta przeprowadzona w 57 gminach, na terenie których w latach 2009–2013 (I półrocze) osiedlili się repatrianci wykazała, że uchwały, w których ww. gminy zobowiązały się do zapewnienia repatriantom warunków do osiedlenia się, były przekazywane tylko wojewodzie lub jednocześnie Ministrowi SW i wojewodzie. Poza powyżej wskazanymi organami, kilka gmin przekazało przedmiotowe uchwały również staroście, konsulowi i Ministrowi SZ.

4. W art. 18 ust. 1 u.o.r. wskazano, że osobie, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wize wjazdowej w celu repatriacji, a także członkom jej najbliższej rodziny konsul może zapewnić pokrycie kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego, natomiast zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 i § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów kursów, w kursie nauki języka polskiego może uczestniczyć tylko osoba z przyrzeczeniem wydania wize repatriacyjnej. Kontrola NIK wykazała, że w kursach tych niejednokrotnie uczestniczyli najbliżsi członkowie rodziny osób, które posiadały decyzję o przyrzeczeniu wydania wize krajowej w celu repatriacji. Biorąc pod uwagę delegację do wydania rozporządzenia zawartą w art. 18 ust. 4 u.o.r., która nie wyłącza członków najbliższej rodziny osoby, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wize krajowej w celu repatriacji, z zakresu regulacji rozporządzenia oraz zawartą w art. 87 Konstytucji RP hierarchię źródeł prawa, refundacja kosztów nauki języka polskiego dla tych osób była działaniem zgodnym z prawem.

³³ Źródło: MSW, Informacje o przebiegu repatriacji za lata 2009–2012.

³⁴ Tyle osób było zarejestrowanych w prowadzonej przez MSW bazie „RODAK”, stanowiącej ewidencję osób ubiegających się o repatriację do Polski, jednakże nieposiadających warunków koniecznych do osiedlenia się.

³⁵ Liczba repatriowanych osób spadła z 243 w 2007 r. do 123 w 2012 r., tj. o prawie 50%.

³⁶ Wnioskodawca posiada wydaną w dniu 30 kwietnia 2002 r. decyzję o przyrzeczeniu wydania wize w celu repatriacji (sprawa nr DRO.I/641-1836/01).

5. Przepisy rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” określające system przepływu informacji o planowanych przyjazdach repatriantów pomijają starostów, co utrudnia im wywiązywanie się z obowiązku rzetelnego i terminowego przygotowania wniosków do wojewody o udzielenie pomocy z rezerwy celowej budżetu państwa (§ 10), o której mowa w art. 17 ust. 1 u.o.r.
6. Kompetencje Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców w zakresie spraw związanych z procedurą repatriacyjną z dniem 20 lipca 2007 r. przejął minister właściwy do spraw wewnętrznych³⁷. W rozporządzeniu w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, w części dotyczącej obowiązku przekazywania ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania informacji o zapotrzebowaniu repatriantów i członków ich najbliższej rodziny, którym przewiduje się zapewnienie uczestnictwa w kursach nauki języka polskiego i adaptacji w społeczeństwie polskim, jako organ właściwy do tych spraw jest wskazany Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców.
7. Na obszarze objętym repatriacją na koniec 2012 r. w porównaniu do 2007 r. liczba placówek, w których nauczano języka polskiego zmniejszyła się o 40,8%³⁸. Zdaniem MEN uczniowie z krajów objętych repatriacją mają możliwość uczenia się języka polskiego w formie kształcenia na odległość. Należy jednak zwrócić uwagę, że MEN nie dokonywało oceny dostępności do Internetu na terenach objętych repatriacją. Nie można zatem, w opinii NIK, jednoznacznie stwierdzić, czy osoby zamieszkujące ww. obszar mają możliwość kształcenia na odległość z zastosowaniem platformy e-learningowej³⁹. Z danych MSW wynika, że nieznanomość języka polskiego utrudnia adaptację repatriantów w społeczności lokalnej.
8. Od 2002 r. do czasu zakończenia kontroli nie została podpisana przez Rząd Polski nowa umowa z Kazachstanem o współpracy w dziedzinie oświaty, regulująca m.in. status prawny polskich nauczycieli uczących języka polskiego w Kazachstanie. Zdaniem NIK, brak umowy między stroną polską i kazachską, która określałaby status polskich nauczycieli, utrudnia potencjalnym repatriantom dostęp do nauki języka polskiego. Kontrola w MEN wykazała, że miało to wpływ na niepełną realizację wniosków organizacji polonijnych o skierowanie nauczycieli do pracy w Kazachstanie, m.in. ze względu na skomplikowane procedury w uzyskaniu wizy pobytowej. Biorąc pod uwagę, że nauczyciele języka polskiego stanowią jedno z istotnych źródeł przekazywania informacji o warunkach repatriacji przyszłym repatriantom i ich rodzinom, niezbędne jest zintensyfikowanie działań zmierzających do podpisania tej umowy.
9. Z treści art. 52 ust. 5 Konstytucji wynika, że osoba, której pochodzenie polskie zostało stwierdzone zgodnie z ustawą, może osiedlić się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na stałe. Oznacza to, że warunkiem osiedlenia się na terytorium RP na podstawie ww. przepisu jest stwierdzenie polskiego pochodzenia. Do czasu wejścia w życie z dniem 1 maja 2014 r. znowelizowanej ustawy

³⁷ Na mocy ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 818).

³⁸ W przypadku Republiki Azerbejdżanu, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu nie wykazano ani jednej placówki, zarówno w systemie edukacyjnym danego państwa, jak i placówek oświaty polonijnej, w których prowadzona byłaby nauka języka polskiego.

³⁹ W wyniku kontroli NIK Minister EN zapowiedział zebranie z pomocą placówek zagranicznych i ORPEG informacji o dostępności do nauczania z wykorzystaniem e-platformy, a także stanu zaopatrzenia szkół w podręczniki i pomoce dydaktyczne. Dane te będą częścią analizy działań prowadzonych przez resort na rzecz Polonii i Polaków za granicą i posłużą przygotowaniu adekwatnych do potrzeb planów działań Ministra w zakresie wspomaganie nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim.

o cudzoziemcach⁴⁰ nie wydano ustawy wypełniającej ww. normę konstytucyjną. W maju 2003 r. Trybunał Konstytucyjny⁴¹ wskazał na konieczność ustawowego unormowania trybu stwierdzenia pochodzenia polskiego w procesie wydawania zezwoleń na osiedlenie się w RP. NIK zwraca uwagę, że od postanowienia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie do czasu uregulowania tej kwestii w znowelizowanej ustawie o cudzoziemcach upłynęło ponad 10 lat.

10. Gminy i repatrianci objęci badaniem ankietowym przeprowadzonym przez NIK, a także uczestnicy panelu ekspertów wskazywali również na problemy w zakresie rozwiązań prawnych, organizacyjnych i finansowych dotyczących cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie:

- » badanie ankietowe przeprowadzone z udziałem 1 645 gmin⁴² wykazało, że w latach 2009–2013 (I półrocze) jedynie w 57 gminach (tj. 3,5%) osiedlili się repatrianci i członkowie ich najbliższej rodziny, tj. 119 rodzin liczących łącznie 294 repatriantów oraz 79 członków ich rodzin pochodzenia innego niż polskie. W trakcie przyjmowania repatriantów, spośród gmin, na terenie których osiedlili się repatrianci, 39 gmin (68,4%) miało trudności z zapewnieniem im źródła utrzymania, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.o.r. Dla niemal połowy tych gmin (27) problem stanowiły niewystarczające środki własne na zapewnienie pomocy określonej w art. 20 u.o.r. Ponad jedna trzecia gmin, która przyjęła repatriantów (22) wskazała na problemy z zapewnieniem repatriantom lokalu mieszkalnego oraz na trudności z porozumiewaniem się z nimi ze względu na bardzo małą znajomość języka polskiego i nieprzygotowanie na przyjazd do Polski. Gminy z tej grupy sygnalizowały również problemy ze znalezieniem zatrudnienia zgodnego z kwalifikacjami repatrianta i członków jego najbliższej rodziny, z uznaniem kwalifikacji itp.;
- » spośród gmin, na terenie których osiedlili się repatrianci 35 gmin (61,4%) wskazało na konieczność zmian w przepisach o repatriacji m.in. w zakresie objęcia aktywizacją zawodową małżonków repatriantów nie posiadających polskiego obywatelstwa oraz udzielania pomocy z budżetu państwa również tym gminom, które zapewnią lokal mieszkalny określonym imiennie repatriantom;
- » badania ankietowe przeprowadzone wśród repatriantów miały na celu zebranie ich opinii na temat procesu repatriacji. Prawie połowa ankietowanych (21 z 45) wskazała m.in., że ich wiedza na temat warunków życia w Polsce przed przyjazdem do Polski była niewystarczająca lub zdecydowanie niewystarczająca. Znaczna grupa ankietowanych (19 z 45) źle oceniła wsparcie ze strony państwa polskiego przy znalezieniu pracy. Wsparcie przy utrzymaniu rodziny źle oceniło 12 ankietowanych. Wśród przyczyn nieskorzystania z możliwości uczestnictwa w kursie adaptacyjnym 12 osób wskazało na brak informacji w tej sprawie. Przypadki powrotu repatriantów do kraju pochodzenia znane były 21 ankietowanym, którzy wskazywali od dwóch do pięciu takich przypadków. Jedna osoba spośród 45 ankietowanych swoją decyzję o repatriacji oceniła jako złą, wskazując na brak pracy w zawodzie, kryzys w państwie, za małe mieszkanie, brak akceptacji dzieci w szkole ze strony uczniów i nauczycieli, rozdzielenie rodziny. Wskazując na potrzebne zmiany przyspieszające lub usprawniające proces repatriacji ankietowani wymieniali m.in.: skrócenie czasu rozpatrywania wniosków, gwarancję pracy, zapewnienie mieszkania, prowadzenie kampanii społecznej dla obywateli RP o tym, kim są repatrianci i dlaczego chcą wrócić;

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2014 r., z wyjątkiem art. 470 pkt 3 lit. a w zakresie art. 3a pkt 3, art. 470 pkt 3 lit. b oraz art. 470 pkt 4, 5 i 11–16, które weszły w życie z dniem ogłoszenia.

⁴¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r. S2/03.

⁴² Zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu zostało wysłane do wszystkich gmin w Polsce (2 479), natomiast kwestionariusze wypełniło łącznie 1 645 gmin.

- » uczestnicy panelu ekspertów podkreślali m.in. konieczność zmian w przepisach ustawy o świadczeniach zdrowotnych w zakresie dotyczącym objęcia repatriantów i członków ich rodzin świadczeniami zdrowotnymi od momentu przekroczenia granicy. Obecnie wszystkie świadczenia dotyczące opieki zdrowotnej repatrianta i jego rodziny do czasu załatwienia niezbędnych formalności w tym zakresie musi pokryć gmina. Ponadto ze względu na koszty ponoszone przez gminę przy imiennym zapraszaniu repatrianta zwrócono uwagę na potrzebę zlikwidowania ustawowego podziału imiennego i bezimiennego zapraszania repatriantów. W obecnym stanie prawnym tylko gminy zapraszające nieokreślonych imiennie repatriantów mogą otrzymać, na podstawie art. 21 u.o.r., dotację z budżetu państwa w związku z zapewnieniem lokalu mieszkalnego repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny. Przedstawiciele gmin sugerowali również przygotowanie dla gmin swego rodzaju przewodnika zawierającego opis procedur repatriacyjnych, co mogłoby im ułatwić sprawne przeprowadzanie procesu repatriacji.

11. Najwyższa Izba Kontroli widzi potrzebę zintensyfikowania działań administracji rządowej mających na celu zachęcenie organów gmin do przyjęcia repatriantów.

W związku z wynikami kontroli, NIK wnioskuje o zintensyfikowanie prac administracji rządowej w celu stworzenia spójnego systemu prawnego i organizacyjnego, zapewniającego skuteczność działań podejmowanych na rzecz osiedlania się w Polsce cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, w tym:

- do Rady Ministrów o podjęcie działań w zakresie:
 - » dostosowania rozporządzenia w sprawie rodzajów kursów do przepisów art. 18 ust. 1 u.o.r. poprzez dodanie w § 1 ust. 1 pkt 2 i § 5 pkt 2 rozporządzenia w sprawie rodzajów kursów, wyrazów: „i członków jej najbliższej rodziny”,
 - » nowelizacji rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” poprzez wskazanie ministra właściwego do spraw wewnętrznych jako organu przekazującego informacje ministrowi właściwemu ds. oświaty i wychowania oraz uwzględnienie starostów w systemie przepływu informacji o planowanych przyjazdach repatriantów, w związku z udzielaniem repatriantom pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.o.r.;
- do Ministra SZ o:
 - » jednoznaczne zdefiniowanie aktualnych celów i zadań MSZ, dotyczących cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, wraz z określeniem na poziomie Ministerstwa i placówek zagranicznych skutecznych mechanizmów służących do ich realizacji (w tym określenie systemu monitorowania umożliwiającego ocenę poziomu wykonania zadań),
 - » przyspieszenie prac zmierzających do uregulowania trybu postępowania przed konsulem w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego,
 - » zintensyfikowanie działań edukacyjno-informacyjnych za pośrednictwem placówek zagranicznych wśród osób, którym wydano decyzję przyrzeczenia wizy w celu repatriacji w zakresie warunków utrzymania i życia w Polsce oraz możliwości skorzystania z pomocy finansowej na cele określone w ustawie o repatriacji;

- do Ministra SW o:
 - » uruchomienie procesu legislacyjnego w zakresie nowelizacji ustawy o repatriacji, w celu umożliwienia wszystkim osobom posiadającym decyzje o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji, nabycie obywatelstwa polskiego w trybie repatriacji, w tym w szczególności objęcie systemem wsparcia finansowego również tych gmin, które podejmują uchwały w zakresie zaproszenia wskazanych imiennie repatriantów.

Do kierowników jednostek kontrolowanych zostały skierowane wnioski pokontrolne dotyczące wyeliminowania stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości (więcej w pkt 4.3. Informacji).

3.1 Skuteczność działań administracji rządowej w zakresie realizacji zadań określonych w dokumentach Rządu odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie

3.1.1. Działania administracji rządowej w celu realizacji zadań określonych w Rządowym Programie

Do głównych celów strategicznych polityki polonijnej określonych w Rządowym Programie na lata 2007–2012 zaliczono m.in. ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia (zwłaszcza z państw, w których następuje szybka asymilacja), utrzymanie polskości za granicą oraz wspieranie edukacji i kultury⁴³. W podstawowych kierunkach działań zakładano rozwinięcie akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego ZSRR, z wyjątkiem krajów zwartego zamieszkiwania polskiej mniejszości⁴⁴.

Zgodnie z postanowieniami Rządowego Programu za jego realizację odpowiedzialne były „wszystkie podmioty administracji rządowej”, z tym że zadania określono dla dziesięciu podmiotów⁴⁵, a do koordynacji działań zagranicznych wyznaczono MSZ. Koordynację działań krajowych oraz współpracę z Kancelarią Prezydenta i Parlamentem przydzielono KPRM w porozumieniu z MSZ. Jako miejsce bieżącej współpracy resortów zaangażowanych w realizację Rządowego Programu wskazano forum Międzyresortowego Zespołu ds. Polonii i Polaków za Granicą przy KPRM.

Resorty odpowiedzialne za realizację Rządowego Programu zostały zobowiązane do sporządzania kwartalnych informacji oraz rocznych sprawozdań z realizowanych zadań.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania skontrolowanych podmiotów w zakresie wyznaczonym w Rządowym Programie nie doprowadziły do osiągnięcia zaplanowanych celów, tj. ułatwienia powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia, w tym w ramach zwiększenia akcji repatriacyjnej. Pomimo krytycznej oceny Rządowego Programu przez MSZ, do stycznia 2014 r. nie zakończono prac nad nowelizacją tego programu rozpoczętych w 2009 r.

1. Realizacja przez Ministra SZ zadań określonych w Rządowym Programie

W MSZ nie zorganizowano systemu zapewniającego skuteczną realizację celów i zadań przewidzianych dla MSZ w Rządowym Programie. Nie określono – wynikających z celów Programu – działań dla służb podległych ministrowi, jak również nie zakreślono horyzontu czasowego do ich zrealizowania oraz mierników dokonań pozwalających zarządzać osiągnięciem zaplanowanych celów. Nie realizowano obowiązków sprawozdawczych. Brak szczegółowych mierników i celów Dyrektor Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ wyjaśnił tym, że skoro Rządowy Program nie narzuca de facto MSZ nowych celów czy zadań, bo te zawsze były przypisane i realizowane przez resort, to wystarczającym instrumentarium ich realizacji będą istniejące w Ministerstwie reguły dotyczące planowania, sprawozdawczości i ocen.

1) W latach 2007–2013 MSZ nie realizował samodzielnie ani za pośrednictwem polskich urzędów konsularnych przedsięwzięć na rzecz rozwinięcia akcji repatriacyjnej obejmującej tereny

⁴³ Rządowy Program 1.3. Cele strategiczne polityki polonijnej.

⁴⁴ Rządowy Program 1.4. Podstawowe kierunki działań. Kierunek 6. Pomoc Polakom na Wschodzie, repatriacja, migracje.

⁴⁵ KPRM, MSZ, MEN, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Sportu i Turystyki, MSWiA, MPiPS, Urząd ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych.

dawnego ZSRR z wyłączeniem krajów ścisłego zamieszkiwania polskiej ludności, takich jak akcja opracowywania, prowadzenia, czy wspierania kampanii informacyjnych adresowanych do osób zainteresowanych repatriacją. MSZ nie przygotowywał przeznaczonych dla repatriantów materiałów informacyjnych⁴⁶ i nie kierował do konsulów polecenia przeprowadzenia akcji informacyjnej w środowiskach potencjalnych repatriantów.

Z treści Programu wynika, że MSZ przypisano szczególną rolę w jego realizacji, ponieważ odpowiada za politykę zagraniczną Państwa i dysponuje siecią placówek dyplomatycznych i konsularnych. Jest też zaangażowane w realizację zadań związanych z funkcjonowaniem oświaty polonijnej oraz organizację wydarzeń kulturalnych dla Polonii i Polaków za granicą⁴⁷.

Przyczyny niepodjęcia ww. działań⁴⁸, wyjaśniono tym, że: „oceniając obecny mechanizm repatriacji jako niewydolny Departament nie uważał za zasadne, aby angażować placówki w propagowanie procedur repatriacyjnych, które z przyczyn leżących poza resortem spraw zagranicznych, nie mogą doprowadzić do rychłego zrealizowania zobowiązań podjętych przez RP w ustawie o repatriacji. Zachęcanie do repatriacji w sposób naturalny generowałoby po stronie zainteresowanych zasadne oczekiwanie istotnego przyspieszenia procesu, które w sytuacji faktycznej niewydolności mechanizmu repatriacyjnego w kraju nie mogłoby zostać zaspokojone”. Zdaniem MSZ, wszelkie informacje i wyjaśnienia, które mogą posłużyć zainteresowanym w realizacji celu repatriacji do RP, udzielane są w sposób standardowy w ramach bieżącej pracy urzędów konsularnych w państwach, których obywatele mogą ubiegać się o repatriację, np. publikowane są informacje na stronach internetowych placówek, prowadzone są dyżury w terenie na obszarach zamieszkiwanych przez Polaków, między innymi dla informowania i przyjmowania wniosków od zainteresowanych repatriacją.

2) Stosownie do zapisów Rządowego Programu (pkt 2.4.1. Zadania długofalowe realizowane przez MSZ, Działanie 1. Koordynacja polityki polonijnej), do zadań MSZ należał udział w pracach legislacyjnych nad ustawami bezpośrednio lub pośrednio związanymi z Polonią i Polakami za granicą oraz przygotowanie resortu i placówek RP za granicą do realizacji nowych przepisów.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁹, Minister SZ został upoważniony⁵⁰ do wydania rozporządzenia dotyczącego szczegółowego trybu postępowania przed konsulem. Obecnie tryb postępowania przed konsulem reguluje zarządzenie Ministra SZ z dnia 4 listopada 1985 r., tj. akt prawa wewnętrznego. W myśl art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, zarządzenie to nie może być źródłem powszechnie obowiązującego prawa. Zarządzenia ministrów, stosownie do art. 93 Konstytucji RP, mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty, wydawane

⁴⁶ W 2010 r. MSZ przekazała placówkom na Wschodzie 440 egzemplarzy poradnika „Polska dla Ciebie” przygotowanego przez Polską Akcję Humanitarną.

⁴⁷ Z 16 zadań z sześciu kierunków, kontrolą objęto w szczególności zadania w zakresie pomocy Polakom na Wschodzie, zwłaszcza w krajach zwartego zamieszkiwania, polegające m.in. na rozwoju szkolnictwa polskojęzycznego i polskich mediów oraz rozwinięcia akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego ZSRR, z wyjątkiem krajów zwartego zamieszkiwania polskiej mniejszości (zadania 1 i 3 w Kierunku 6. Pomoc Polakom na Wschodzie, repatriacja, migracje). Dla MSZ wyznaczone zostały także zadania długofalowe, określone w pkt 2.4.4. Rządowego Programu jako zadania ciągłe.

⁴⁸ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Konsularnego MSZ.

⁴⁹ Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.

⁵⁰ Minister SZ został upoważniony do wydania ww. rozporządzenia na mocy art. 25 pkt 5 ustawy z dnia 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268) z dniem 30 marca 2001 r.

są tylko na podstawie ustawy, nie mogą również stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Z wyjaśnień dyrektora Departamentu Konsularnego MSZ wynika, że prace nad przedmiotowym rozporządzeniem (przygotowanie projektu i jego konsultacje międzyresortowe) były prowadzone w latach 2003–2004. W związku z wątpliwościami Rady Legislacyjnej wyrażonymi w opinii do tego projektu, podjęto prace nad nową ustawą o funkcjach konsulów, która obejmowałaby także szczegółowy tryb postępowania przed konsulem. W 2007 r. planowano przeprowadzenie stosownej nowelizacji ustawy o funkcjach konsulów wraz z nowelizacją ustawy o służbie zagranicznej. W 2008 r. prowadzono konsultacje z konsulami mające na celu przygotowanie nowelizacji ustawy o funkcjach konsulów, a w 2010 r. opracowano i przesłano do uzgodnień projekt założeń nowej ustawy o funkcjach konsulów. Projekt ustawy został wpisany do Wykazu Prac Legislacyjnych Rady Ministrów w styczniu 2013 r. W trakcie kontroli projekt był przygotowywany do przekazania do uzgodnień międzyresortowych.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli brak działań Ministra SZ, który był organem odpowiedzialnym za przygotowanie ww. rozporządzenia, doprowadził do tego, że przez okres 13 lat (tj. od dnia upoważnienia Ministra SZ do dnia zakończenia kontroli), w polskim porządku prawnym obowiązywał akt prawny niezgodny z Konstytucją RP.

Kontrola w MSZ wykazała też opóźnienia w przygotowaniu projektu rozporządzenia Ministra SZ w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji. Rozporządzenie w tej sprawie z dnia 18 czerwca 2004 r.⁵¹, na mocy art. 24 pkt 4 ustawy z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw⁵², miało zachować moc do czasu wydania nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy. W związku z brakiem nowych przepisów wykonawczych rozporządzenie utraciło moc w dniu 2 stycznia 2010 r. Nowe rozporządzenie w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji zostało wydane przez Ministra SZ, w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 15 listopada 2011 r.⁵³ i weszło w życie 21 stycznia 2012 r., tj. ponad dwa lata po uchyleniu poprzedniego rozporządzenia.

2. Realizacja przez placówki zagraniczne zadań określonych w Rządowym Programie

W Rządowym Programie na lata 2007–2012, do celów strategicznych zaliczono m.in. ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia, utrzymanie polskości za granicą oraz wspieranie edukacji i kultury. Dla realizacji tych celów placówki konsularne powinny podejmować działania polegające m.in. na:

- zwiększeniu akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego ZSRR, z wyjątkiem krajów zwartego zamieszkiwania polskiej mniejszości oraz ułatwienie przyjazdu i osiedlenia się w Polsce wszystkim zainteresowanym osobom polskiego pochodzenia;
- wspieraniu polskojęzycznej prasy oraz mediów;
- wspieraniu rozwoju szkolnictwa polonijnego w wymiarze organizacyjnym, finansowym i merytorycznym.

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku (Dz. U. Nr 165, poz. 1733).

⁵² Dz. U. Nr 216, poz. 1367.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku (Dz. U. z 2012 r., poz. 46).

Kontrola wykazała, że kontrolowane Placówki Zagraniczne nie realizowały zadań Rządowego Programu, nie otrzymały one również z MSZ żadnych wytycznych w zakresie jego realizacji.

1) Podejmowane w Placówkach działania dotyczące repatriacji miały charakter rutynowy. O możliwościach repatriacji konsulowie informowali na spotkaniach z Polonią, uroczystych zjazdach⁵⁴, za pośrednictwem nauczycieli języka polskiego, czy też w ramach dyżurów konsularnych w siedzibach organizacji polonijnych. W pomieszczeniach Placówek, służących załatwianiu spraw osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, były dostępne stosowne formularze. Na tablicach z informacjami konsularnymi znajdowały się informacje w języku rosyjskim i polskim dotyczące zasad wydawania wiz, a wśród materiałów dostępny był opracowany przez Polską Akcję Humanitarną poradnik dwujęzyczny pn. „Polska dla Ciebie. Poradnik dla repatriantów i cudzoziemców”.

Kontrola wykazała, że w Placówkach dostrzegano problemy związane z procesem repatriacji, w tym konieczność lepszego przygotowania osób starających się o repatriację. O problemach tych kierownicy placówek informowali MSZ w sprawozdaniach konsularnych. Na przykład:

- w sprawozdaniu konsularnym za 2007 r. Ambasador RP w Moskwie stwierdził, że z roku na rok wzrasta liczba osób, które przeszły pomyślnie procedurę repatriacyjną i otrzymały przyrzeczenie wydania wizy repatriacyjnej, jednakże nie były repatriowane w związku z brakiem możliwości uzyskania warunków do osiedlenia się w Polsce. W sprawozdaniu konsularnym za 2008 r. ponownie sygnalizował problem z uzyskaniem warunków do osiedlenia się w Polsce. W jego opinii problem ten wymagał rozwiązań systemowych;
- w sprawozdaniu konsularnym za 2009 r. Ambasady RP w Astanie podano m.in., iż zachodzi konieczność lepszego przygotowywania repatriantów do znalezienia się w polskich realiach. Jako bardzo istotne wskazano przekazywanie im podstawowej wiedzy na temat życia w Polsce, mechanizmów funkcjonowania społeczeństwa, praw i obowiązków obywatela, tak aby repatrianci przed wyjazdem posiadali przynajmniej podstawowe informacje na temat zasad funkcjonowania struktur socjalnych jak: opieka medyczna, pomoc społeczna, system oświaty, zasiłki dla bezrobotnych, sprawy emerytalne. Zaznaczono przy tym, że broszura omawiająca te i inne, niezbędne tematy dotyczące życia w Polsce pozwoliłaby zarówno bardziej świadomie podejmować decyzje o wyjeździe, jak też lepiej radzić sobie w początkowym okresie życia w Kraju. Podkreślano, że niepowodzenie w procesie repatriacji kończące się powrotem do Kazachstanu, jest zarówno osobistą tragedią repatrianta i jego rodziny, jak też łączy się ze znacznymi kosztami poniesionymi przez stronę polską. Koszt opracowania takiej publikacji, w porównaniu z kosztami ponoszonymi na nieudane repatriacje byłby niewielki. Po stronie polskiej skutkowałoby to bardziej racjonalnym wykorzystaniem środków przeznaczonych na repatriację tak przez gminy, jak i przez budżet państwa. Dodać trzeba, że w ocenie Kierownika Wydziału Konsularnego systematycznie publikowana przez Polską Akcję Humanitarną obszerna, ponad 500-stronicowa książka „Polska dla Ciebie. Poradnik dla repatrianta”, wydawana w dwóch językach, polskim i rosyjskim, zawiera szczegółowe informacje, o których wspomniano w powyższym sprawozdaniu.

NIK nie kwestionuje przydatności publikacji PAH, wskazuje jednakże, iż zaplanowanie i przeprowadzenie wśród potencjalnych kandydatów na repatriantów akcji (np. w formie prelekcji) bezpośrednio informującej o warunkach życia w Polsce i wszystkich skutków decyzji o repatriacji pozwoliłoby lepiej przygotować te osoby do podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie repatriacji.

2) Działania skontrolowanych Placówek dotyczące rozwoju polskojęzycznych mediów były różnicowane.

- Ambasada w Astanie nie udokumentowała żadnych działań wspierających rozwój mediów polonijnych⁵⁵. Brak działań w tym kierunku ze strony Ambasady wyjaśniono słabym poziomem znajomości języka polskiego w mowie

⁵⁴ Coroczny Zjazd Rady Koordynacyjnej Związku Polaków Kazachstanu organizowany na podstawie wspólnej inicjatywy MSZ, Ambasady oraz Związku Polaków Kazachstanu.

⁵⁵ Zobowiązanie to określono w dokumencie przygotowanym przez MSZ pn. Zadania dla Ambasady RP w Astanie na 2013 rok – części III, punkt e), w którym nakazano m.in. wprowadzanie nowoczesnych środków wsparcia dla środowisk i organizacji polonijnych oraz podejmowanie działań na rzecz rozwoju mediów polonijnych, w tym elektronicznych.

i piśmie wśród potencjalnych repatriantów oraz brakiem powszechnego dostępu do Internetu wśród mieszkańców wsi i małych miast. Jedynym medium ukazującym się w okresie objętym kontrolą w okręgu konsularnym Ambasady RP w Astanie, był kwartalnik „Głos Polski”, któremu w latach 2010–2012 Wydział Konsularny Ambasady udzielił wsparcia finansowego w łącznej kwocie 5,4 tys. euro na pokrycie kosztów funkcjonowania redakcji (zakup papieru i materiałów eksploatacyjnych oraz kolportaż kwartalnika).

- *W Irkuckim Okręgu Konsularnym (IOK) w badanym okresie nastąpił rozwój polskojęzycznych mediów internetowych. W 2007 r. w IOK nie funkcjonowały media internetowe, natomiast w 2012 r. było ich osiem. Na terenie należącym do właściwości Konsulatu z powodu niedostępności odpowiedniego przekaźnika satelitarne nie było możliwości odbioru polskiej telewizji i radia. Podejmowane próby retransmisji programu TVP Polonia przez jeden z komercyjnych kanałów w Irkucku nie były kontynuowane ze względu na zbyt wysokie koszty. W 2012 r. na terenie IOK funkcjonowały trzy polskojęzyczne redakcje prasowe. Konsulat udzielił pomocy mediom w łącznej kwocie 4,3 tys. euro, w tym na dofinansowanie druku dwóch kwartalników w kwocie 2,5 tys. euro i internetowych środków masowego przekazu w kwocie 1,8 tys. euro.*
- *W Moskiewskim Okręgu Konsularnym w okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost liczby polskojęzycznych mediów internetowych z dwóch funkcjonujących w 2007 r. do jedenastu w 2012 r. W okręgu tym funkcjonowały też dwa czasopisma. Ambasada udzieliła pomocy w formie dotacji dla pisma „Rodacy” w Abakanie na łączną kwotę 990 euro.*

3) Placówki nie dysponowały zdefiniowanymi przez MSZ lub MEN celami/miernikami w zakresie dostępności do polskojęzycznych szkół, za pomocą których można byłoby zweryfikować zakładany poziom tej dostępności.

- *W okręgu konsularnym Ambasady w Moskwie, w okresie 2007–2012, zmalała liczba placówek, w których nauczano języka polskiego. Na koniec 2012 r. w tym okręgu funkcjonowała jedna szkoła w ramach polskiego systemu edukacyjnego, 21 polonijnych szkółek sobotnio-niedzielnich (w 2007 r. było ich 65) i 21 placówek szkolnictwa polskojęzycznego, w tym w szkołach wyższych, w których prowadzone są lektoriaty, liceach i innych szkołach w systemie oświaty Rosji, w których język polski nauczany jest jako język obcy. W badanym okresie ze środków Ambasady na szkolnictwo udzielono pomocy finansowej w łącznej kwocie 45,9 tys. euro, w tym m.in. w formie nagród dla nauczycieli, zakupu materiałów dydaktycznych i biurowych. Ponadto placówkom oświatowym była udzielana pomoc merytoryczna i organizacyjna, w tym m.in. pomoc przy organizacji szkoleń, konkursów, kolonii dla dzieci polonijnych w Polsce, rekrutacji na kursy języka polskiego.*
- *Na terenie Irkuckiego Okręgu Konsularnego według danych na koniec 2012 r. nie było szkół w polskim systemie edukacyjnym, w trzech placówkach oświatowych funkcjonujących w systemie edukacyjnym Rosji, języka polskiego nauczano jako języka ojczystego, funkcjonowało też 15 szkółek polonijnych sobotnio-niedzielnich i dziewięć placówek szkolnictwa polskojęzycznego. W latach 2010–2012 na dofinansowanie szkolnictwa konsulat wydatkował środki w łącznej kwocie 29,5 tys. euro, w tym m.in. w formie nagród dla nauczycieli, zakupu materiałów dydaktycznych i biurowych. Ponadto placówkom oświatowym była udzielana pomoc merytoryczna i organizacyjna, w tym m.in. pomoc przy organizacji konkursów oraz kolonii dla dzieci w Polsce. Informując o problemach związanych z nauczaniem języka polskiego w IOK Konsul podkreślił, że ograniczone są możliwości rozwoju nauczania języka polskiego w ośrodkach polonijnych i wpływania na ten proces przez Konsulat. Wskazał, że „zależy to od danej organizacji polonijnej, która powinna – jeśli jest tym zainteresowana – wystąpić do MEN o przysłanie odpowiedniego nauczyciela. Na przeszkodzie w zgłaszaniu i realizowaniu dużej części wniosków organizacji polonijnych przez MEN RP stoją kwestie formalno-materiałne”.*
- *Na terenie należącym do właściwości Ambasady w Astanie, liczba placówek, w których nauczano języka polskiego w kolejnych latach zależała od możliwości zaangażowania nauczycieli przez podmioty prowadzące te placówki. Zdaniem Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady dla zapewnienia potrzeb organizacji polonijnych w całym kraju, w tym przygotowania osób do repatriacji, potrzeba obecnie każdego roku przynajmniej 22 nauczycieli z Polski. Na koniec 2012 r. w tym okręgu funkcjonowało 13 placówek oświatowych w systemie edukacyjnym Republiki Kazachstanu, w których nauczano języka polskiego jako języka ojczystego dziewięć szkółek polonijnych sobotnio-niedzielnich i 22 placówki szkolnictwa polskojęzycznego. Kontrola wykazała, że od 2002 r., do czasu zakończenia kontroli nie została podpisana przez Rząd Polski nowa umowa z Kazachstanem o współpracy w dziedzinie oświaty, regulująca m.in. status prawny polskich nauczycieli⁵⁶. Brak wspomnianej umowy dwustronnej skutkuje trudnościami w uzyskaniu wizy pobytowej dla nauczycieli języka polskiego, co utrudnia*

⁵⁶ Zadanie doprowadzenia przez Ambasadę do podpisania ww. umowy zawarto w dokumencie pn. Zadania dla Ambasady RP w Astanie na 2013 rok – punkt II. Priorytetowe zadania.

nauczanie języka polskiego przyszłych repatriantów jeszcze na terenie Kazachstanu. W 2013 r. Placówce udało się osiągnąć to, że nauczyciele otrzymali np. kazachskie służbowe wizy roczne do paszportów służbowych MSZ RP, ale uprawniające jedynie do 3-miesięcznego okresu nieprzerwanego pobytu – co 3 miesiące muszą więc oni opuścić Kazachstan. Wizy te nie gwarantują też prawa do pracy w Kazachstanie dla ich posiadaczy, a sami nauczyciele traktowani są jako goście ambasady i podejmują pracę na ryzyko dyrektorów szkół. Maleje zainteresowanie nauką języka polskiego wśród Polonii, zwłaszcza wśród osób średniego i starszego pokolenia. W 2005 r. języka polskiego uczyło się około 2300 osób, w 50 ośrodkach nauczania, w 2013 r. liczba uczących się to około 1300 osób w niespełna 30 ośrodkach dydaktycznych. Tendencja malejąca w ocenie Kierownika Wydziału Konsularnego „związana jest (...) przede wszystkim z coraz powszechniejszym rozczarowaniem miejscowych Polaków z powodu trudności w zagwarantowaniu możliwości wyjazdu do Polski w charakterze repatriantów. (...) Należy też zauważyć coraz częstsze wyjazdy Polonii do Polski z pominięciem długotrwałej procedury repatriacyjnej (np. w ramach Karty Polaka), oraz na postępującą emigrację obywateli kazachstańskich polskiego pochodzenia do Rosji oraz zauważalną w ostatnich latach tendencję emigracji osób nie-kazachskiego pochodzenia, także o polskich korzeniach – na Białoruś. Trzeba też zauważyć fakt szybkiego wzrostu gospodarczego w Kazachstanie (w ostatnich latach 5–7 procent rocznie), co sprzyja pojawieniu się perspektywy stabilnego zatrudnienia i kariery, a co za tym idzie i socjalnego bezpieczeństwa dla wielu przedstawicieli polskiej mniejszości”. W związku z niepodpisaniem ww. umowy, Ambasador wyjaśnił m.in., iż: „Na chwilę obecną żadna ze stron nie zgłasza zastrzeżeń do uzgodnionego tekstu umowy. Deklarowaną intencją strony kazachstańskiej jest powiązanie momentu podpisania umowy z jakimś ważnym wydarzeniem w stosunkach dwustronnych oraz z kolejnymi porozumieniami dwustronnymi dotyczącymi zagadnień innych niż kwestie oświaty polonijnej”.

3. Realizacja przez Ministra SW zadań określonych w Rządowym Programie

Zgodnie z Programem⁵⁷ do września 2008 r., należało przeprowadzić nowelizację u.o.r., której celem było zwiększenie liczby przyjmowanych osób (docelowo około 1000 rocznie), przejęcie opieki nad repatriantami przez administrację centralną oraz stworzenie kompleksowego systemu opieki nad repatriantami. Do czerwca 2008 r. miała być znowelizowana ustawa o cudzoziemcach w celu zniesienia opłat pobieranych od stypendystów RP (osób polskiego pochodzenia) za wydawane zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. W okresie 2009–2012 przewidywano ewaluację działań prowadzonych w latach wcześniejszych, a także kontynuowanie zadań ciągłych, które wynikają z przebiegu procesu repatriacji.

W MSW nie zorganizowano systemu zapewniającego efektywną realizację celów i zadań przewidzianych dla Ministerstwa w Rządowym Programie. Działania Ministra SW w latach 2007–2012 nie doprowadziły do osiągnięcia celów strategicznych określonych w tym programie⁵⁸. W MSW nie był realizowany obowiązek sporządzania kwartalnych informacji oraz rocznych sprawozdań z jego realizacji. Przedłożonych w toku kontroli informacji o przebiegu repatriacji, sporządzonych za poszczególne lata 2007–2012, nie można uznać za sprawozdania, o których mowa w Rządowym Programie. Potwierdza to m.in. treść tych informacji, gdzie brak jest bezpośrednich odniesień do Rządowego Programu oraz wyjaśnienia⁵⁹, w których podano m.in., że: „(...) przedmiotowe informacje o przebiegu repatriacji w poszczególnych latach w okresie od 2009 do 2012 roku, są dokumentami sporządzanymi na wewnętrzne potrzeby Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji (...)”. Kontrola wykazała, że Minister nie wyznaczył szczegółowego harmonogramu realizacji zadań wskazanych w Programie oraz mierników ich wykonania. W związku z powyższym, zastępca Dyrektora Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji wyjaśnił

⁵⁷ Działanie nr 1.

⁵⁸ Zgodnie z Rządowym Programem, MSW było zobowiązane do realizacji czterech zadań w ramach dwóch Działań tego programu, tj. Regulacje systemowe zmierzające do rozwinięcia akcji repatriacyjnej (1) i Repatriacja (2). Odnośnie terminów realizacji zadań z Działania nr 2, tj. wydawanie zgody na wydanie wizy repatriacyjnej oraz prowadzenie bazy RODAK, podano, że są to „zadania ciągłe”.

⁵⁹ Naczelnika Wydziału do Spraw Repatriacji Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSW.

m.in., że zadania, o których mowa w Rządowym Programie dotyczące wydawania zgód na wydanie wize repatriacyjnej oraz prowadzenia bazy RODAK realizowane były na bieżąco zgodnie z wpływem wniosków o wydanie wize repatriacyjnej. Ponadto, Dyrektor DOiR podał, że w MSW również na bieżąco dokonywano ewaluacji realizacji zadań zawartych w Rządowym Programie (podstawową wielkością wpływającą na ocenę była liczba repatriujących się w danym roku osób). Dodał też, że w wyniku tej oceny formułowane były propozycje zmian przepisów, których zasadniczym celem było zwiększenie liczby repatriantów.

1) W okresie objętym kontrolą w MSW podejmowano działania mające na celu nowelizację ustawy o repatriacji. I tak:

- *W 2007 r. powstał projekt ustawy o stwierdzeniu polskiego pochodzenia, który był efektem prac Zespołu powołanego dla jego opracowania⁶⁰. Projekt ten miał uchylić przepisy ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji. W dniu 16 marca 2007 r. projekt ten został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych. Po uzgodnieniach i uwzględnieniu zgłoszonych uwag, projekt, w celu dalszego procedowania, został przekazany Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów. Projekt uwzględniono w planie pracy Rady Ministrów z terminem przedłożenia we wrześniu 2007 r. Dalsze prace legislacyjne nie były kontynuowane.*
- *Jesienią w 2012 r. MSW podjęło nieformalne robocze konsultacje w celu wypracowania nowych założeń zmian w ustawie o repatriacji. Uczestniczyli w nich m.in. przedstawiciele Ministerstwa Finansów, MSZ oraz Komitetu Obywatelskiego „Powrót do Ojczyzny”. W związku z faktem, iż repatriacja odbywa się głównie na podstawie zaproszeń gmin, w celu doprecyzowania zakresu zmian, uznano za konieczne przeprowadzenie konsultacji z przedstawicielami samorządu terytorialnego. DOiR przeprowadził badania ankietowe oraz spotkania z władzami samorządowymi. Sporządził również analizę kosztów realizacji programów wsparcia dla repatriantów finansowanych z budżetów: Warszawy, Gdańska, Krakowa, Wrocławia i Szczecina. Efektem ww. prac było opracowanie propozycji nowelizacji ustawy o repatriacji, która w czerwcu 2013 r. została przekazana przez DOiR do sejmowej Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia obywatelskiego projektu ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. W Ministerstwie brak jest informacji co do dalszych prac nad przedłożonym Komisji projektem. Jak wyjaśnił Dyrektor DOiR, minister właściwy ds. wewnętrznych nie posiada kompetencji do monitorowania prac legislacyjnych Sejmu RP.*

Ponadto z udziałem MSW w 2009 r. powstały założenia do projektu ustawy o uprawnieniach osób posiadających polskie pochodzenie opracowane przez Grupę Roboczą ds. Repatriacji działającą od 2008 r. przy Międzyresortowym Zespole do Spraw Polonii i Polaków za Granicą⁶¹. Wprowadzenie tej ustawy miało na celu usystematyzowanie i kompleksowe uregulowanie przepisów z zakresu stwierdzenia polskiego pochodzenia oraz uprawnień przysługujących osobom, których polskie pochodzenie zostanie stwierdzone zgodnie z ustawą. Uzgodnione założenia nowej regulacji prawnej zostały przekazane do Kancelarii Senatu RP i stały się podstawą senackiej inicjatywy legislacyjnej, której celem było wprowadzenie zmian mających na celu zintensyfikowanie i usprawnienie procesu repatriacji. Taką inicjatywę podjął Senat RP w dniu 17 marca 2011 r. przyjmując uchwałę w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw. Projekt ten zastał wniesiony do Sejmu RP w dniu 18 marca 2011 r. Przygotowane przez DOiR stanowisko Rządu wobec niniejszego projektu zostało przesłane do łaski marszałkowskiej w dniu 26 lipca 2011 r. W 2010 r. MSW przygotowało i uzgodniło projekt stanowiska rządowego w związku z podjęciem przez Sejm prac nad obywatelskim projektem ustawy o powrocie do RP osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Sejm VII kadencji podjął prace nad projektem i zobowiązał Rząd do ponownego zajęcia stanowiska

⁶⁰ Zespół do opracowania projektu ustawy o stwierdzeniu polskiego pochodzenia i repatriacji został powołany Zarządzeniem Nr 56 z dnia 8 listopada 2006 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

⁶¹ W skład Grupy Roboczej ds. Repatriacji weszli m.in. przedstawiciele DOiR.

w tej kwestii. Minister SW opracował nowe stanowisko wobec przedłożonego projektu, które zostało zaakceptowane przez Radę Ministrów w trybie obiegowym w dniu 26 lipca 2013 r. i przekazane do dalszych prac w Sejmie.

2) Z danych statystycznych dotyczących okresu od 2007 r. do 2012 r.⁶² wynika, że liczba repatriantów, tj. osób polskiego pochodzenia, które przybyły do RP na podstawie wizej krajowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe⁶³, z wyjątkiem 2011 r., systematycznie spadała. Dane w ww. zakresie przedstawia tabela nr 1:

Tabela nr 1

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba repatriantów	243	219	165	147	193	123

Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Z danych statystycznych dotyczących okresu od 2007 r. do 2012 r.⁶⁴ wynika, że liczba osób, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizej w celu repatriacji systematycznie rosła. Dane w ww. zakresie przedstawia tabela nr 2:

Tabela nr 2

Według stanu na koniec:	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.
Liczba osób, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizej w celu repatriacji	1476	1577	1701	1791	1871	1937

Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Zastępca Dyrektora DOiR poinformował m.in., że „(...) główną przeszkodą zniechęcającą samorządy do angażowania się w akcję repatriacyjną, a tym samym mającą decydujący wpływ na liczbę zaproszeń jest interpretacja przepisów ustawy o finansach publicznych przyjęta przez Ministra Finansów. Zakłada ona, że środki z rezerwy celowej na repatriację nie mogą być wykorzystane przez samorządy na realizację zadań własnych. Wielokrotnie kierowane przez MSWiA propozycje zmian interpretacji stanowiska napotykały jednoznacznie negatywne stanowisko MF. Stanowisko MF w istocie oznacza, że środki z rezerwy celowej na repatriację mogą być wykorzystane tylko na ściśle określone w ustawie cele, które nie definiują wielu innych kosztów ponoszonych przez samorządy ze środków własnych. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym gminy angażujące się w repatriację ponoszą dodatkowe koszty, podczas gdy kwota z rezerwy celowej nie może zostać w pełni wykorzystana. Niestety, to stanowisko MF było podtrzymywane również w trakcie ustalania stanowiska rządu wobec projektu obywatelskiego, jak też przy opracowaniu nowego projektu ustawy. Mając na względzie uwagi przedstawicieli samorządów gminnych, odnośnie sposobu rozliczenia dotacji, określonej w art. 21 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji – MSWiA wielokrotnie zwracało się do Ministerstwa Finansów z prośbą o zmianę stanowiska (...)”.

⁶² Dane ustalone w oparciu o zawartość rocznych sprawozdań przesyłanych do MSW przez wojewodów oraz poświadczenia obywatelstwa polskiego, które są dołączane do akt każdej sprawy.

⁶³ Definicja repatrianta została zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy o repatriacji.

⁶⁴ Dane ustalone w oparciu o zawartość systemu SI POBYT.

Na dzień 21 listopada 2013 r. w Bazie RODAK zarejestrowanych było 2 625 osób zainteresowanych repatriacją do Polski. Baza stanowi ewidencję osób, które ubiegają się o repatriację do Polski, jednakże nie stworzono im warunków koniecznych do osiedlenia się. Według stanu na dzień 8 stycznia 2014 r.⁶⁵ najstarszym wnioskiem zarejestrowanym w MSW, którego wnioskodawca w dalszym ciągu oczekuje na repatriację do Polski, był wniosek z 24 kwietnia 2001 r. osoby posiadającej wydaną 30 kwietnia 2002 r. decyzję o przyrzeczeniu wydania wize w celu repatriacji. Z ustaleń kontroli wynikało, że wnioskodawca ten nie był zainteresowany dotychczas przedstawianymi ofertami osiedlenia się w Polsce.

W ocenie NIK w MSW nie zapewniono rzetelnych danych dotyczących problematyki repatriacji. Stwierdzono bowiem niespójność danych w zakresie liczby: wydanych postanowień wyrażających zgodę na wydanie wize repatriacyjnej, odwołań złożonych do Ministra SW od decyzji wojewodów w sprawie uznania za repatrianta i odwołań od decyzji konsulów w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia. Niezapewnienie rzetelnych danych dotyczących problematyki repatriacji potwierdzają także rozbieżności pomiędzy danymi posiadanymi przez MSW i danymi przekazanymi w toku kontroli w Konsulacie Generalnym w Irkucku.

3) Kontrola NIK wykazała, że w związku z realizacją zadania ujętego w Rządowym Programie dotyczącego prowadzenia Bazy RODAK, od 13 grudnia 2013 r. w MSW wdrażany był Moduł Repatriant w systemie informatycznym o nazwie „Pobyt v.2” (wersja systemu: 1.18.7)⁶⁶.

Moduł Repatriant powinien stanowić kompleksowy system, jednakże według stanu na dzień 30 grudnia 2013 r., nie zawierał on wielu elementów wskazanych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie określenia wzorów ewidencji i rejestrów prowadzonych w postępowaniu w sprawie repatriacji oraz sposobu przetwarzania danych zawartych w tych ewidencjach i rejestrach⁶⁷. W module tym nie zawarto m.in. możliwości wpisywania danych dotyczących:

- » innych źródeł utrzymania (w zakresie ewidencji lokali mieszkalnych i źródeł utrzymania dla repatriantów, prowadzonej na podstawie art. 29 ustawy o repatriacji),
- » prześladowań politycznych i narodowościowych, stanu zdrowia oraz oczekiwań co do zapewnienia warunków na osiedlenie się (w zakresie ewidencji osób ubiegających się o wydanie wize krajowej w celu repatriacji i członków ich rodzin nieposiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zapewnionego lokalu mieszkalnego lub źródła utrzymania, prowadzonej na podstawie art. 30 u.o.r.).

Ponadto, w systemie brak było funkcji umożliwiającej wykonywanie zbiorczych raportów.

Z wyjaśnień w tej sprawie⁶⁸ wynikało m.in., że System Pobyt v.2 powstał jako gruntownie zmodernizowana aplikacja Systemu Pobyt, został także przeprowadzony transfer danych z poprzedniego Systemu Pobyt. Sprawdzana jest jego funkcjonalność przez użytkowników i przekazywane są wykonawcy uwagi w zakresie problemów związanych z działaniem nowej aplikacji. Ponadto, wyjaśniono⁶⁹, że: „Zgodnie z założeniami nowy system informatyczny Pobyt v.

⁶⁵ Ustaleń dokonano na podstawie przeprowadzonych oględzin Modułu Repatriant systemu informatycznego o nazwie „Pobyt v.2”.

⁶⁶ Zwany dalej moduł Repatriant. System ten powstał jako gruntownie zmodernizowana aplikacja Systemu Pobyt, który funkcjonował w MSWiA od 2007 roku i był wykorzystywany do rejestracji zdarzeń wskazanych w rozdziale 7 ustawy o repatriacji.

⁶⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 73, poz. 778 ze zm.

⁶⁸ Wyjaśnienia Dyrektora DOiR MSW.

⁶⁹ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DOiR.

2 nie przewidywał funkcjonalności umożliwiającej sporządzanie zbiorczych raportów (statystyk). Funkcjonalność taką zapewni nowoczesny, specjalistyczny program, tzw. hurtownia danych, dla którego równolegle prowadzony przetarg publiczny, z przyczyn formalnych nie został rozstrzygnięty w zakładanym czasie, tj. do końca 2013 r. Uruchomienie hurtowni danych jest przewidywane do końca II kwartału 2014 r. Krótkotrwała przerwa w zakresie możliwości pozyskiwania zbiorczych informacji na temat danych zawartych w ewidencjach i rejestrach, o których mowa w rozdziale 7 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji, nie zakłóca prawidłowego prowadzenia bieżących postępowań. Całość zarejestrowanych danych jak i zdarzeń prawnych jest utrwalona w wersji papierowej w postaci akt osobowych znajdujących się w Wydziale ds. Repatriacji”.

4. Realizacja przez Ministra EN zadań określonych w Rządowym Programie

W MEN nie wyznaczono szczegółowego harmonogramu realizacji zadań wskazanych w Rządowym Programie oraz mierników ich wykonania, co uzasadniano faktem, iż większość zadań miała charakter ciągły⁷⁰. Wspomnieć trzeba, że co roku podległy Ministrowi Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą opracowywał plan pracy, w którym wymieniane były niektóre zadania określone w ww. Programie. W ocenie NIK Minister podejmował zadania określone w Rządowym Programie w zakresie wynikającym z przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty⁷¹ (dalej ustawa o systemie oświaty). W latach 2008–2012 opracowana została podstawa programowa dla uczniów polskich za granicą, przykładowe programy nauczania języka polskiego i wiedzy o Polsce dla szkół różnych poziomów edukacyjnych oraz podręcznik internetowy. W miarę możliwości kierowano nauczycieli do pracy za granicą w środowiskach polonijnych oraz zaopatrywano placówki nauczania języka polskiego i w języku polskim za granicą w podręczniki i pomoce dydaktyczne służące temu nauczaniu. Wspomaganie nauczania języka polskiego poprzez kierowanie nauczycieli, wyposażanie w podręczniki i pomoce dydaktyczne, doskonalenie nauczycieli uczących języka polskiego regulują dokumenty o współpracy z obszaru oświaty. Treść tych dokumentów uwzględnia specyfikę i potrzeby środowisk polskich w danym kraju. Z państw objętych repatriacją Minister EN podpisał tego typu dokumenty z Gruzją i Federacją Rosyjską. Według stanu na 9 stycznia 2014 r., na etapie projektów znajdowały się dokumenty dotyczące współpracy z Kirgistanem, Tadżykistanem, Ukrainą, Uzbekistanem i Kazachstanem. Nie wykonano jednakże trzech zadań Programu, mających na celu stworzenie strategii inwestycyjnej w zakresie wspierania polskiej oświaty na świecie oraz nie sporządzono dokumentu zawierającego ocenę systemu koordynacji działań oświatowych MEN za granicą. Nie realizowano również obowiązków sprawozdawczych przewidzianych w Programie. Brak określonych mierników/wskaźników dostępności do szkół na terenie objętym repatriacją, w tym wskaźników koniecznej pomocy w zakresie zapotrzebowania na podręczniki i pomoce dydaktyczne uniemożliwia ocenę czy dostępność do szkół i ich zaopatrzenie w podręczniki i pomoce dydaktyczne były wystarczające.

⁷⁰ W Rządowym Programie Minister Edukacji Narodowej został zobowiązany do prowadzenia działań określonych w ramach kierunku 2. Oświata, szkolnictwo wyższe i sport, w tym m.in. do:

- zapewnienia dostępu do programów wspomagających naukę języka, historii i kultury polskiej w systemie nauczania przez Internet;
- wspierania rozwoju oświaty polskojęzycznej w systemach edukacyjnych państwa zamieszkania Polonii i Polaków za granicą, działanie na rzecz wprowadzenia do nich nauczania języka polskiego jako języka ojczystego;
- wspierania finansowego i metodycznego organizacji prowadzących społeczną oświatę polską, w szczególności szkoły sobotnie;
- stworzenia strategii inwestycyjnej w zakresie wspierania polskiej oświaty na świecie.

⁷¹ Dz. U. z 2004 Nr 256, poz. 2572 ze zm.

1) W zakresie zapewnienia dostępu do programów wspomagających naukę języka, historii i kultury polskiej w systemie nauczania przez Internet, w ramach projektu *Opracowanie i pilotażowe wdrożenie innowacyjnych programów nauczania – zgodnych z polską podstawą programową kształcenia ogólnego – przeznaczonych dla uczniów – dzieci obywateli polskich za granicą*, realizowanego w latach 2008–2012 przy wsparciu środków europejskich⁷² opracowana została podstawa programowa dla polskich uczniów za granicą, przykładowe programy nauczania języka polskiego i wiedzy o Polsce dla szkoły podstawowej, gimnazjum i liceum, internetowy podręcznik *Włącz Polskę* oraz poradnik metodyczny dla nauczycieli i rodziców w zakresie edukacji wczesnoszkolnej⁷³. Zadania te były realizowane w celu zapewnienia dostępu do programów wspomagających naukę przez Internet. Podstawa programowa dla uczniów polskich za granicą oraz pierwsze przykładowe programy nauczania zostały udostępnione w 2010 r. na stronie internetowej polska-szkola.pl. Z materiałów tych mogą nieodpłatnie korzystać nauczyciele języka polskiego, rodzice uczniów i uczniowie uczący się języka polskiego poza granicami Polski, zarówno w szkołach systemu edukacji danego kraju, szkołach organizacji polonijnych, jak i w samokształceniu. W zależności od potrzeb programy te można modyfikować.

2) W zakresie stworzenia strategii inwestycyjnej w celu wspierania polskiej oświaty na świecie Rządowy Program zakładał utworzenie w strukturze organizacyjnej MEN biura ds. Polonii o kompetencjach koordynacyjnych oraz powołanie Zespołu ds. oświaty i nauczania języka polskiego za granicą podległego wiceministrowi. W lutym 2008 r. w strukturze Departamentu Współpracy Międzynarodowej MEN funkcjonował Wydział ds. Polonii i Nauczania za Granicą⁷⁴, który posiadał kompetencje koordynacyjne w zakresie kierowania nauczycieli do pracy dydaktycznej w środowiskach polonijnych, doskonalenia zawodowego nauczycieli języka polskiego, wyposażania placówek nauczania języka polskiego w podręczniki i pomoce dydaktyczne⁷⁵. Na mocy zarządzenia nr 16 w dniu 15 lipca 2010 r. Minister EN powołał Radę Oświaty Polonijnej⁷⁶. Zgodnie z ww. zarządzeniem Rada jest organem pomocniczym Ministra, której przewodniczy Podsekretarz Stanu w MEN. Do jej zadań należy przygotowanie opinii dla Ministra na temat kierunków zmian w obszarze oświaty polskiej za granicą, przedstawianie propozycji rozwiązań w obszarze oświaty polskiej za granicą, konsultowanie projektów aktów prawnych i opracowań zawierających propozycje systemowych zmian w obszarze oświaty polskiej za granicą. Celem powołania Rady Oświaty Polonijnej było stworzenie forum konsultacji społecznych z polonijnym środowiskiem oświatowym w zakresie szerszym niż wynika to z Rządowego Programu. Z uzasadnienia stanowiącego załącznik do zarządzenia nie wynika, że Rada została powołana w związku z realizacją zadania wskazanego w Programie, to jednak jej powołanie, zdaniem NIK, wypełniło dyspozycję określoną w ww. dokumencie.

3) W zakresie obowiązku wspierania finansowego i metodycznego organizacji prowadzących społeczną oświatę polską, w szczególności szkoły sobotnie, należy zauważyć, że obowiązujące przepisy prawne nie przewidują finansowania przez MEN organizacji prowadzących społeczną oświatę polską. Zgodnie z art. 22 ust. 1 pkt 3a ustawy o systemie oświaty, minister właściwy

⁷² Priorytet III Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

⁷³ Materiały te są dostępne na stronie: www.wlaczpolske.pl, www.polska-szkola.pl, www.orpeg.pl.

⁷⁴ Wewnętrzny Regulamin Organizacyjny Departamentu Współpracy Międzynarodowej zatwierdzony 21 lutego 2008 r.

⁷⁵ Zgodnie z Rządowym Programem biuro ds. Polonii o kompetencjach koordynacyjnych miało zostać utworzone w styczniu 2008 r.

⁷⁶ Zarządzenie nr 16 Ministra Edukacji Narodowej z 15 lipca 2010 r. w sprawie powołania Rady Oświaty Polonijnej.

do spraw oświaty i wychowania określa w drodze rozporządzenia warunki i sposób wspomaganie wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej oraz innych przedmiotów nauczanych w języku polskim w szkołach funkcjonujących w systemach oświaty innych państw lub nauczanych w innych formach przez organizacje społeczne zarejestrowane za granicą, w tym m.in. kierowanie nauczycieli do pracy za granicą oraz przekazywanie niezbędnych podręczników i pomocy dydaktycznych służących temu nauczaniu.

Kierowanie nauczycieli do pracy za granicą w środowiskach polonijnych oraz zaopatrywanie placówek edukacyjnych w podręczniki i pomoce dydaktyczne były zatem zadaniami ciągłymi MEN, wynikającymi z przepisów rozporządzenia z dnia 24 września 2009 r. w sprawie warunków i sposobu wspomaganie nauczania języka polskiego, historii, geografii, kultury polskiej i innych przedmiotów nauczanych w języku polskim wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących⁷⁷.

Nauczyciele byli kierowani za granicę na podstawie umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania a właściwym organem państwa, do którego nauczyciele mają być kierowani, albo na wniosek organizacji społecznych zarejestrowanych za granicą, prowadzących szkoły, albo nauczanie języka polskiego i innych przedmiotów w języku polskim. Kontrola wykazała, że w latach 2007–2013 nauczyciele języka polskiego zostali skierowani do sześciu państw objętych procesem repatriacji. W latach 2007–2013 nauczyciele ani razu nie wyjechali do Republik: Azerbejdżanu, Tadżykistanu i Turkmenistanu. Dane dotyczące liczby nauczycieli skierowanych w poszczególnych latach (roku szkolnym) zawiera tabela nr 3:

Tabela nr 3

Lp.	Państwo	Rok szkolny					
		2007/2008	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
1	Republika Armenii	2	2	1	1	1	1
2	Republika Gruzji	0	1	0	1	1	1
3	Republika Kazachstanu	18	13	9	8	11	12
4	Republika Kirgiska	1	1	1	0	1	1
5	Republika Uzbekistanu	1	1	1	1	1	1
6	Federacja Rosyjska	23	14	8	7	8	6
	Łącznie	45	32	20	18	23	22

Źródło: Wyniki kontroli NIK.

⁷⁷ Dz. U. Nr 164, poz. 1306. Do 19 października 2009 r. zadanie to realizowane było na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 27 marca 2002 r. w sprawie zasad organizowania kształcenia dzieci obywateli polskich czasowo przebywających za granicą, wspomaganie nauczania historii, geografii i języka polskiego wśród Polonii oraz zakresu świadczeń przysługujących nauczycielom polskim skierowanym w tym celu do pracy za granicą (Dz. U. z 2002 r. Nr 44, poz. 409 ze zm.).

Nie wszystkie wnioski o przyjazd nauczycieli były realizowane. I tak na przykład, wnioski wystosowane z Republiki Armenii w latach 2007–2008 oraz w 2012 r. zostały zrealizowane w 100%, natomiast w latach 2009–2011 w 50%. W przypadku Republiki Kirgiskiej w latach 2007–2012 nauczycieli skierowano zgodnie ze złożonym zapotrzebowaniem, z wyjątkiem roku szkolnego 2010/2011, kiedy wniosek nie mógł być zrealizowany z powodu braku kandydata. Wnioski skierowane z Federacji Rosyjskiej w latach 2007–2012 realizowane były w różnym stopniu. W 2007 r. realizacja ta wyniosła ponad 88%, a w 2009 i 2010 r. ponad 38%. Podobna sytuacja miała miejsce w Republice Kazachstanu. W 2007 r. zrealizowane zostały wszystkie wnioski, natomiast w 2010 r. ich realizacja wyniosła 47%⁷⁸. Występowały też przypadki, kiedy to jeden nauczyciel skierowany do danego kraju obejmował nauczaniem wszystkie ośrodki, które wnioskowały o przyjazd nauczyciela. Sytuacja taka miała miejsce w Kazachstanie, Armenii, Uzbekistanie, Federacji Rosyjskiej i Gruzji. Przyczynami niepełnej realizacji wniosków o skierowanie nauczycieli były m.in.:

- » brak porozumienia o współpracy w dziedzinie edukacji między Republiką Kazachstanu a Polską, skutkujący problemami z otrzymaniem wiz,
- » brak kandydatów lub brak odpowiednich kandydatów (Kazachstan, Tadżykistan, Kirgistan, Federacja Rosyjska),
- » problemy z uzyskaniem zaproszeń dla nauczycieli (Federacja Rosyjska).

W MEN sporządzane były raporty dotyczące pracy nauczycieli za granicą⁷⁹ obejmujące również państwa wskazane w art. 9 ust. 1 u.o.r. Zawierały one informacje o warunkach pracy w danym kraju oraz szczegółowe informacje o pracy każdego skierowanego nauczyciela, w tym dane m.in. o liczbie uczniów, liczbie godzin dydaktycznych realizowanych tygodniowo, formie pracy, realizowanym programie nauczania, wyposażeniu w podręczniki i pomoce dydaktyczne, pracy wykonywanej na rzecz środowiska lokalnego. W raportach prezentowano również dane statystyczne dotyczące m.in. liczby skierowanych nauczycieli, liczby uczniów objętych nauczaniem, wyposażania ośrodków polonijnych w podręczniki i pomoce dydaktyczne.

W latach 2007–2012 do 34 placówek edukacyjnych w ośmiu państwach objętych procesem repatriacji⁸⁰ przekazano łącznie 11 154 sztuk podręczników i pomocy dydaktycznych⁸¹.

W latach 2010–2012 w całości zrealizowano 97,2% zamówień złożonych przez placówki z terenu objętego repatriacją, przekazując 6 454 sztuk podręczników i pomocy dydaktycznych (lektury, mapy, atlasy, płyty, słowniki). W ww. okresie na ten cel wydatkowano łącznie 1 660,5 tys. zł.

⁷⁸ Wskaźniki procentowe odnoszą się do liczby skierowanych nauczycieli.

⁷⁹ „Raport z realizacji w 2010 r. zadania: kierowanie nauczycieli do pracy dydaktycznej wśród Polonii i Polaków za granicą oraz przekazywanie za granicę podręczników i pomocy dydaktycznych służących nauczaniu języka polskiego i innych przedmiotów nauczania w języku polskim”, „Raport o pracy nauczycieli za granicą w roku szkolnym 2011/12” oraz „Raport o kierowaniu nauczycieli do pracy dydaktycznej w roku szkolnym 2012/2013 i wyposażaniu ośrodków polonijnych w podręczniki i pomoce dydaktyczne w roku 2012”.

⁸⁰ Republiki: Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Kazachstanu, Kirgiska, Turkmenistanu, Uzbekistanu i Federacja Rosyjska.

⁸¹ Do 2009 r. zaopatrywanie placówek polonijnych w podręczniki i pomoce dydaktyczne realizowane było przez podległy Ministrowi EN Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli w Warszawie. W dniu 22 grudnia 2009 r. Minister EN upoważnił, z dniem 1 stycznia 2010 r., Zespół Szkół dla Dzieci Obywateli Polskich Czasowo Przebywających za Granicą z siedzibą w Warszawie (dalej Zespół Szkół) do przekazywania za granicę podręczników i pomocy dydaktycznych służących temu nauczaniu, na wnioski organizacji społecznych zarejestrowanych za granicą albo na wnioski innych podmiotów organizujących za granicą nauczanie języka polskiego lub innych przedmiotów nauczanych w języku polskim, a także nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą oraz dzieci pracowników migrujących. Z dniem 1 stycznia 2011 r. do Zespołu Szkół włączono Polonijne Centrum Nauczycielskie w Lublinie i nadano mu nazwę Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą.

Niezrealizowanie zamówień w całości wynikało z wyczerpania nakładów i niedostępności pozycji na rynku wydawnictw edukacyjnych. W przypadku dwóch ośrodków nauczania z Kazachstanu niezrealizowanie w całości wniosków o podręczniki i pomoce dydaktyczne wynikało z tego, iż w jednym przypadku zamówienie złożyła szkoła wyższa, w związku z czym ORPEG nie był właściwą jednostką w zakresie udzielania tego wsparcia. W drugim, zamówienie nie zostało zrealizowane, ponieważ wniosek nie spełniał wymagań formalnych⁸².

Od 2008 r. na portalu edukacyjnym Polska Szkoła⁸³ znajduje się interaktywna baza szkół, która zawiera dane teleadresowe poszczególnych placówek (w tym adresy stron internetowych), informacje o rodzaju szkoły, instytucji/organizacji prowadzącej szkołę, trybie nauki, liczbie nauczycieli, liczbie uczniów, a także krótki opis szkoły. W 2009 r. zorganizowano konkurs na najlepszą stronę www polonijnych placówek oświatowych, w 2010 r. – konkurs pn. „Wędrówki z bocianem po Polsce”, mający na celu motywowanie oświatowych środowisk polonijnych do doskonalenia ich stron internetowych, zaś w 2011 r. – konkurs na najlepszą stronę internetową polonijnych placówek oświatowych zatytułowany „Czesław Miłosz multimedialnie”.

Zgodnie z punktem 2.5 Rządowego Programu, podejmowane przez MEN działania miały zapewnić dostęp Polonii i osób polskiego pochodzenia do polskojęzycznych szkół oraz poprawić konkurencyjność tych szkół w krajach zamieszkania Polonii.

W okresie objętym kontrolą, na terytorium objętym procesem repatriacji, nauczanie języka polskiego odbywało się w ramach oświaty polskojęzycznej w systemach edukacyjnych państwa zamieszkania Polonii i Polaków za granicą oraz w szkołach społecznych⁸⁴. Dane dotyczące liczby poszczególnych rodzajów placówek edukacyjnych w państwach objętych repatriacją prezentuje tabela nr 4:

⁸² Placówka zamawiająca w momencie składania wniosku na podręczniki nie była zarejestrowana i nie miała aktualnych danych w bazie szkół portalu polska-szkola.pl. Szkoła otrzymała podręczniki w 2012 r., po dopełnieniu formalności związanych z rejestracją na portalu polska-szkola.pl.

⁸³ Adres strony: www.polska-szkola.pl

⁸⁴ Polskojęzyczną oświatę za granicą tworzą:

- 1) szkoły znajdujące się w strukturze ORPEG, tj.:
 - szkoły, zespoły szkół oraz szkolne punkty konsultacyjne przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, urzędach konsularnych i przedstawicielstwach wojskowych Rzeczypospolitej Polskiej;
 - kształcenie na odległość;
- 2) szkoły społeczne prowadzone m.in. przez organizacje Polaków, organizacje zrzeszające szkoły i nauczycieli lub stowarzyszenia rodziców, szkoły prowadzone przy parafiach;
- 3) szkoły w obcych systemach edukacji.

Tabela nr 4

Lp.	Państwo (obszar) wskazane w art. 9 ust. 1 u.o.r.	Liczba placówek w systemie oświaty danego państwa		Liczba placówek oświaty polonijnej		Razem	
		stan na 31.12.2007	stan na 31.12.2012	stan na 31.12.2007	stan na 31.12.2012	stan na 31.12.2007	stan na 31.12.2012
1	2	3	4	5	6	7	8
1	Republika Armenii	0	1	1	1	1	2
2	Republika Azerbejdżanu	0	0	0	0	0	0
3	Republika Gruzji	0	0	0	1	0	1
4	Republika Kazachstanu	17	10	13	8	30	18
5	Republika Kirgiska	1	0	1	1	2	1
6	Republika Tadżykistanu	0	0	0	0	0	0
7	Republika Turkmenistanu	0	0	0	0	0	0
8	Republika Uzbekistanu	0	0	1	1	1	1
9	azjatycka część Federacji Rosyjskiej	6	3	9	3	15	6
Łącznie		24	14	25	15	49	29

Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Powyższa tabela uwzględnia placówki edukacyjne w państwach objętych repatriacją, w których pracują nauczyciele skierowani z Polski. Spadek liczby placówek, do których MEN kieruje nauczycieli, wynika z mniejszego niż wcześniej zapotrzebowania na kierowanie nauczycieli.

NIK zwraca też uwagę, że w MEN nie zdiagnozowano stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie oświaty polskiej. Nie sporządzono dokumentu zawierającego ocenę systemu koordynacji działań oświatowych MEN za granicą, mimo iż było to zaplanowane w Rządowym Programie na lata 2010–2012. W związku z powyższym, podsekretarz stanu w MEN wyjaśnił, że koordynacją działań wynikających z realizacji zadań związanych z oświatą polską za granicą zajmuje się właściwy członek kierownictwa MEN, a na poziomie operacyjnym Wydział Oświaty Polskiej za Granicą, komórka organizacyjna powołana w tym celu i działająca na podstawie regulaminu organizacyjnego Departamentu Strategii i Współpracy Międzynarodowej. W związku z tym nie ma potrzeby tworzenia odrębnego dokumentu w tym zakresie. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DSWM podstawę dokonywania oceny systemu koordynacji stanowią sprawozdania z wykonania planu działalności ORPEG oraz sprawozdania z realizacji kursów języka polskiego i adaptacyjnych dla repatriantów, materiały przekazane Sejmowej Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży, Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą, Senackiej Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą.

W ocenie NIK, prowadzenia bieżącego monitoringu nie należy utożsamiać z dokonaniem oceny systemu koordynacji prowadzonych działań. Celem monitoringu jest bieżące sprawdzanie i ocenianie stanu i realizacji wskaźników w celu podjęcia w odpowiednim czasie działań zapobiegających pojawieniu się niepożądanego stanu zagrażającego realizacji zadania. Natomiast ocena systemu koordynacji obejmuje m.in. analizę efektywności zastosowanych rozwiązań.

5. Realizacja przez Ministra PiPS zadań określonych w Rządowym Programie

W MPiPS nie zrealizowano zadań przypisanych mu w Rządowym Programie z zakresu repatriacji⁸⁵. Zadania określone dla Ministerstwa w Programie nie zostały powierzone żadnej komórce organizacyjnej. MPiPS nie wywiązało się z obowiązku sporządzania kwartalnych informacji (za okres IV kwartał 2007 r. do IV kwartał 2012 r.) oraz rocznych sprawozdań z realizacji zadań ujętych w Rządowym Programie za lata 2009–2011. Natomiast w informacjach z realizacji zadań w ramach ww. Programu za 2008 r. i 2012 r. nie odniesiono się do zadań z zakresu repatriacji.

W wyjaśnieniach Minister wskazał, iż: „(...) Ministerstwo działania określone w Programie realizowało w obszarze praca, zabezpieczenie społeczne i rodzina oraz, że współpracuje przy realizowaniu wielu programów rządowych i międzyresortowych, które nie zawsze ujęte są wprost w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa, natomiast programy te wpisują się w obszar działania resortu”. Zdaniem NIK, nieokreślenie jednostki organizacyjnej MPiPS odpowiedzialnej za wykonanie zadań mogło mieć wpływ na niezrealizowanie założeń Programu w zakresie repatriacji.

NIK nie kwestionuje, że rodzaje udzielanej repatriantom pomocy określone zostały w u.o.r. Część form wsparcia z zakresu pomocy społecznej i uprawnień dotyczących form aktywizacji zawodowej przewiduje ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych⁸⁶, ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁸⁷ oraz ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸⁸. Trzeba przy tym podkreślić, że zadania wynikające z ww. ustaw wykonują w szczególności podmioty jednostek samorządu terytorialnego (np. Centra Pomocy Rodzinie, Urzędy Pracy). Ministerstwo natomiast, zgodnie z Programem (Działanie 3) miało podjąć działania w zakresie opracowania koncepcji kompleksowego systemu opieki nad repatriantem oraz systemu pomocowego i motywacyjnego dla repatriantów zamierzających podjąć samodzielne działania zmierzające do znalezienia miejsca osiedlenia.

Rządowy Program, w kwestii zadania dotyczącego opracowania koncepcji utworzenia ośrodków dla repatriantów nie uszczegóławia zakresu oraz form działania takich ośrodków, tj. czy mają to być ośrodki typu mieszkalnego (hotelowego)⁸⁹, czy też o charakterze informacyjno-pomocowym.

⁸⁵ Działanie 3. Adaptacja i integracja repatriantów, w ramach Kierunku 6 pkt 4 Programu. Działanie to miało być realizowane poprzez podjęcie następujących zadań:

1. Opracowanie koncepcji kompleksowego systemu opieki nad repatriantami.
2. Opracowanie koncepcji programu – systemu pomocowego i motywacyjnego dla repatriantów zamierzających podjąć samodzielne działania zmierzające do znalezienia miejsca osiedlenia.
3. Opracowanie koncepcji utworzenia ośrodków dla repatriantów w pobliżu większych aglomeracji oraz, po przyjęciu odpowiednich regulacji prawnych, podjęcie działań zmierzających do utworzenia trzech ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów.

Działanie 4. Aktywizacja zawodowa repatriantów, w ramach ww. kierunku. Działanie to miało być realizowane poprzez podjęcie następujących zadań:

1. Stworzenie we współpracy z MSWiA profilu repatriantów oraz analizy zapotrzebowania na działania z zakresu aktywizacji zawodowej wśród repatriantów.
2. Włączenie repatriantów do działań podejmowanych na rzecz aktywizacji zawodowej obywateli.
3. Zapewnienie możliwości uczestnictwa w kursach zawodowych organizowanych przez Urzędy Pracy.
4. Zapewnienie możliwości korzystania z poradnictwa dotyczącego szukania pracy, umiejętności pisania CV, otwierania własnej działalności gospodarczej i jej prowadzenia.
5. Opracowanie i stworzenie systemu zasiłków dla repatriantów szukających zatrudnienia w czasie pierwszego roku samodzielnego pobytu.

⁸⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1456 ze zm.

⁸⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

⁸⁹ Tak, aby umożliwić wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji osobom, które nie posiadają zapewnionego lokalu mieszkalnego i utrzymania, a spełniają inne warunki do uzyskania wizy krajowej – w celu repatriacji.

Dopiero stworzenie takiej koncepcji umożliwiłoby podjęcie określonych w danym kierunku działań przez MPiPS lub przez inny właściwy organ. Poszczególne zadania z zakresu aktywizacji zawodowej wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy realizują organy jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast działania Ministerstwa zgodnie z ww. Programem (Działanie 4) miały w szczególności polegać na stworzeniu we współpracy z MSWiA profilu repatriantów oraz analizie zapotrzebowania na działania z zakresu aktywizacji zawodowej wśród repatriantów, zapewnieniu możliwości uczestnictwa w kursach zawodowych organizowanych przez Urzędy Pracy, czy też korzystania z poradnictwa zawodowego. Z ustaleń kontroli wynika, iż Ministerstwo nie posiada dokumentacji i informacji m.in.: świadczących o współpracy z MSWiA w zakresie stworzenia profilu repatriantów, o skali zapotrzebowania na działania z zakresu aktywizacji zawodowej (w tym poradnictwa oferowanego przez Urzędy Pracy) i korzystania z niej przez repatriantów, o skali zapotrzebowania na zasiłki dla osób poszukujących pracy i skali korzystania z nich.

W związku z powyższym Minister wyjaśnił, że: „(...) niektóre zadania były realizowane już w czasie prac nad projektem Programu. Zgodnie z art. 4 ustawy o repatriacji osoby przybywające do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie wizy krajowej w celu repatriacji nabywają obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy. W związku z tym repatriantom, tak jak innym obywatelom Polski, zgodnie z obowiązującymi przepisami przysługują określone prawa (w tym wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy)”.

W ocenie NIK „przysługiwanie określonych praw” nie oznacza, iż osoby uprawnione w pełni z nich korzystają i nie napotykają na trudności (wynikające np. z nieznamomości prawa, języka polskiego, środowiska, w którym mieszkają), które mogą uniemożliwić im skorzystanie z tych praw. Faktem jest, iż Ministerstwo nie może „zapewnić” w każdym przypadku skorzystania przez repatrianta z przysługujących mu uprawnień, jednakże zdiagnozowanie i ocena tych zjawisk oraz ewentualne podjęcie stosownych działań (w tym uregulowań prawnych) mogłoby mieć wpływ na skuteczność działania służb zatrudnienia w odniesieniu do repatriantów.

Niezrealizowanie w latach 2007–2009 zadań Programu pn. Adaptacja i integracja repatriantów⁹⁰ oraz Aktywizacja zawodowa repatriantów⁹¹ skutkowało niepodjęciem realizacji zadań na lata 2010–2012 dotyczących:

- » Działania 1. Realizacja założeń koncepcji kompleksowego systemu opieki nad repatriantami;
- » Działania 2. W zakresie: 1. Monitorowanie działalności ośrodków dla repatriantów; 2. Utworzenie kolejnych trzech ośrodków dla repatriantów, tak aby mogły one zabezpieczać potrzeby zwiększonego rocznego kontyngentu repatriantów; 3. Wdrożenie systemu tanich kredytów i dotacji dla repatriantów, którzy zdecydowali się na samodzielne znalezienie miejsca osiedlenia oraz innych rozwiązań ułatwiających samodzielną adaptację;
- » Działania 3. Ewaluacja skuteczności systemu zasiłków dla repatriantów szukających zatrudnienia w czasie pierwszego roku samodzielnego pobytu oraz ewentualna korekta i rozwinięcie tego systemu.

Dodać trzeba, że Minister PiPS na etapie zgłaszania uwag do projektu Rządowego Programu w dniu 1 października 2007 r. zgłosił Szefowi KPRM uwagi dotyczące zakresu niektórych zadań związanych z repatriacją przypisanych Ministerstwu, które nie zostały uwzględnione. Po otrzymaniu kolejnych wersji Programu Minister PiPS nie zakwestionował rodzaju zadań i obowiązków sprawozdawczych z tego zakresu określonych dla Ministerstwa. Tym samym, w ocenie NIK, Minister PiPS przyjął ww. zadania do realizacji.

⁹⁰ Obejmujących Działanie 3 w ramach Kierunku 6 pkt. 4.

⁹¹ Działanie 4 w ramach Kierunku 6 pkt. 4.

3.1.2. Działania administracji rządowej w celu realizacji zadań określonych w *Polityce Migracyjnej Polski – stan obecny i postulowane działania*

Dokument PMP zawiera opis koncepcji i kierunków polskiej polityki migracyjnej, a także ogólne wnioski i rekomendacje dotyczące tego obszaru, w tym problematyki stwierdzania polskiego pochodzenia, możliwości osiedlenia się w Polsce oraz uprawnień przysługujących osobom polskiego pochodzenia. Prace nad tym dokumentem od 2009 r. prowadził międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji, który jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów⁹². PMP ma charakter programowy, co oznacza, że nie ujęto w nim szczegółowego katalogu podejmowanych działań, propozycji rozwiązań mających na celu realizację przyjętych założeń oraz nie wskazano podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie i terminów realizacji poszczególnych rekomendacji.

W rekomendacjach dotyczących określonych grup cudzoziemców podkreślono m.in., że: „szczególne działania powinny być skierowane do cudzoziemców polskiego pochodzenia⁹³, ponieważ jest to grupa mająca wyjątkowe znaczenie dla polityki państwa i jego interesów, również z uwagi na uwarunkowania historyczne Polski. Do zadań tych należy:

- » uregulowanie problematyki stwierdzania polskiego pochodzenia oraz uprawnień przysługujących osobom polskiego pochodzenia, w tym możliwości osiedlenia się w Polsce;
- » poszerzenie kręgu osób mogących ubiegać się o uzyskanie stwierdzenia polskiego pochodzenia;
- » wprowadzenie preferencji i ułatwień dla cudzoziemców pochodzenia polskiego w zakresie możliwości uzyskania obywatelstwa polskiego;
- » zmiana przepisów dotyczących repatriacji w kierunku pozwalającym na skrócenie okresu oczekiwania na przyjazd repatriantów do Polski.

Określając priorytety w zakresie przyjmowania cudzoziemców wskazano m.in., że osoby pochodzenia polskiego powinny być objęte szczególnymi uregulowaniami „przede wszystkim z przesłanek o charakterze politycznym (stosunek państwa do Polonii, przepisy Konstytucji). Dodatkowo przyjmowanie przedstawicieli tych grup z uwagi na bliskość kulturową oraz historyczną nie niesie za sobą trudności i problemów w kontaktach społecznych, gdyż osoby te stosunkowo łatwo integrują się ze społeczeństwem polskim”.

Dokument zakładał jego uzupełnienie o *Plan Działania*, zawierający propozycje rozwiązań mających na celu realizację przyjętych założeń, wraz ze wskazaniem podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrożenie oraz określeniem kosztów wprowadzanych instrumentów i źródeł finansowania planowanych wydatków.

Jak wynika z analizy treści PMP, migracje należą do tych zjawisk społecznych, które stosunkowo szybko reagują na zmiany warunków politycznych i ekonomicznych. Stąd w ocenie NIK, opracowanie Planu wdrożenia PMP powinno należeć do priorytetowych i pilnych zadań resortu spraw wewnętrznych, nawet jeżeli w PMP nie określono terminu opracowania tego Planu. Plan Działania dla PMP opracowany przez zespół pod przewodnictwem Dyrektora Departamentu Polityki Migracyjnej MSW, do końca I kwartału 2014 r. nie został przyjęty przez Radę Ministrów⁹⁴.

⁹² Zespół został utworzony na mocy zarządzenia Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji.

⁹³ Tzn. osób, których pochodzenie polskie zostało stwierdzone w oparciu o przepisy ustawowe.

⁹⁴ Według stanu na dzień 22 maja 2014 r.

1) Działania Ministra SW

W MSW w dniu 28 września 2012 r. powołano grupę roboczą ds. przygotowania planu wdrażania dla PMP, której prace są koordynowane przez Departament Polityki Migracyjnej. W pracach tej grupy obok przedstawicieli MSW uczestniczyli m.in. pozostali przedstawiciele skontrolowanych resortów (MEN i MPiPS). Z treści wyjaśnień pozyskanych w MSW w trakcie kontroli wynika, że w dniu 18 grudnia 2013 r. (tj. po blisko 17 miesiącach od przyjęcia przez Radę Ministrów dokumentu PMP) Zespół pozytywnie zaopiniował Plan wdrażania oraz upoważnił Przewodniczącego do skierowania tego dokumentu do zewnętrznych konsultacji.

Z informacji Dyrektora DOI R MSW wynikało, że w projekcie: w rozdziale 5 Planu wdrażania dot. obywatelstwa i repatriacji zwarta została rekomendacja 5.2, postulująca stworzenie jednolitego, spójnego systemu prawnego w zakresie stwierdzania polskiego pochodzenia i określenia katalogu uprawnień przysługującego cudzoziemcom posiadającym ten status. Propozycje zmiany przepisów w tym zakresie zostały zgłoszone w stanowisku Rządu z dnia 24 lipca 2013 r. do projektu ustawy o powrocie do Rzeczypospolitej Polskiej osób pochodzenia polskiego deportowanych i zesłanych przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, a także w propozycji nowelizacji ustawy o repatriacji, przekazanej zastępcy przewodniczącego Komisji Łączności z Polakami za Granicą. Głównym celem proponowanych zmian ma być stworzenie jednolitego, spójnego systemu prawnego w zakresie stwierdzania polskiego pochodzenia, które nie byłoby ograniczone terytorialnie. Wszyscy cudzoziemcy, którzy deklarują i posiadają dokumenty zawierające wpis o ich polskiej narodowości mogliby ubiegać się o stwierdzenie polskiego pochodzenia.

2) Działania Ministra SZ

W MSZ, decyzją nr 4 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 15 stycznia 2013 r., został utworzony Zespół do spraw obsługi zadań MSZ związanych z przygotowaniem planu i wdrożeniem rekomendacji zawartych w dokumencie Polityka Migracyjna Polski (zwany dalej: Zespołem). Do zadań Zespołu, w którego skład wchodzi przedstawiciele dziewięciu departamentów i biur w MSZ pod przewodnictwem dyrektora Departamentu Konsularnego, zaliczono:

- » przygotowanie planu wdrażania rekomendacji zawartych w PMP w zakresie właściwości Ministra SZ;
- » wdrożenie rekomendacji zawartych w PMP, w zakresie właściwości Ministra SZ;
- » współpracę z innymi ministerstwami oraz urzędami centralnymi w zakresie wdrażania rekomendacji zawartych w PMP (w tym uczestnictwo w pracach organów pomocniczych Rządu, tj. zespołów międzyresortowych, grup roboczych).

Stanowisko MSZ w sprawie poszczególnych rekomendacji zostało zawarte w szablonach przekazywanych do Departamentu Polityki Migracyjnej MSW⁹⁵. W projekcie Planu wdrażania przekazany do konsultacji zewnętrznych MSZ zostało uwzględnione wśród podmiotów odpowiedzialnych za realizację 26 rekomendacji oraz wśród podmiotów współpracujących przy realizacji 23 rekomendacji. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Konsularnego MSZ, po przyjęciu ostatecznej wersji Planu wdrażania Zespół zajmie się drugim etapem prac, jakim jest wdrożenie rekomendacji zawartych w PMP w zakresie właściwości MSZ, przy współpracy innych ministerstw i urzędów centralnych. Z analizy treści projektu Planu Wdrażania wynikało, że w zakresie

⁹⁵ Pismo nr DK.005.2.2013/3.

rekomendacji, dla których MSZ został wskazany wśród podmiotów odpowiedzialnych za ich wdrażanie, jedna posiadała status „wdrożona”, 13 zostało określonych jako wdrażane „na bieżąco”, a 10 jako wdrażane „w sposób ciągły”.

W PMP jedna z rekomendacji (tj. 5.3.) dotyczy korekty modelu akcji repatriacyjnej, w tym w szczególności przygotowania nowego modelu jej finansowania, służącego zwiększeniu zainteresowania akcją wśród samorządów i jednocześnie uwzględniającego realne możliwości budżetu. W przekazanym do MSW szablonie zawierającym stanowisko MSZ wobec tej rekomendacji⁹⁶ odnotowano, że „MSZ nie jest resortem merytorycznie właściwym w sprawie akcji repatriacyjnej. Jedynym elementem procesu przyjazdu repatriantów do Polski, w którym uczestniczy resort, jest udzielenie wizy krajowej w celu repatriacji lub w celu przesiedlenia się jako członek najbliższej rodziny repatrianta”. NIK zwraca uwagę, że w projekcie planu wdrażania dla dokumentu PMP ww. rekomendacja została określona jako niewdrożona, a wśród podmiotów współpracujących (obok Ministra Finansów i Ministra PiPS) został wymieniony Minister SZ (podmiotem odpowiedzialnym za wdrożenie rekomendacji jest Minister SW). Dodać też trzeba, że MSZ dysponuje siecią placówek dyplomatycznych i konsularnych, które stanowią bezpośredni kanał kontaktu z Polonią i Polakami za granicą. Z tej racji zaangażowanie MSZ w sprawy akcji repatriacyjnej – zdaniem NIK – nie może ograniczać się tylko do udzielania wizy w celu repatriacji.

3) Działania Ministra EN

MEN uczestniczyło w projektowaniu Planu wdrażania w zakresie dotyczącym m.in.:

- » poszerzenia kanałów przekazu informacji dla osób już przebywających za granicą (6.3.);
- » zwiększenia dostępności nauczania języka polskiego oraz historii dla dzieci i młodzieży przebywającej za granicą, również za pośrednictwem elektronicznych form przekazu (6.5.);
- » wzmocnienia systemu stałych kontaktów z organizacjami polonijnymi, w oparciu o działalność polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych (6.8.);
- » współdziałania instytucji administracji publicznej realizujących zadania w obszarze migracji i uchodźstwa z organizacjami pozarządowymi, w tym zlecanie zadań publicznych do realizacji (7.19.);
- » bieżącej obserwacji ruchów migracyjnych (emigrantów i imigrantów), identyfikująca sposoby i formy mobilności, kierunki przemieszczeń ludności oraz podstawowe dane społeczno-demograficzne o osobach migrujących (10.1.1.).

4) Działania Ministra PiPS

MPiPS⁹⁷ nie przewiduje „opracowania odrębnego dokumentu pn. Plan działania dla wdrożenia dokumentu PMP oraz Planu działania w zakresie realizacji Polityki migracyjnej Polski dotyczącego zadań odnoszących się do środowisk polonijnych z obszaru objętego repatriacją. (...) Kompetencje w zakresie działań dotyczących środowisk polonijnych posiada MSZ, a wiodące dla zawartych w projekcie planu wdrażania dla dokumentu „Polityka Migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania” rekomendacji dotyczących repatriacji (5.2. i 5.3.) jest MSW.”

⁹⁶ Pod nazwą: kompleksowa korekta modelu akcji repatriacyjnej, w tym w szczególności zmiany w zasadach dofinansowania gmin oferujących repatriantom odpowiednie warunki do osiedlenia się w Polsce.

⁹⁷ Wyjaśnienia Ministra PiPS.

3.2 Prawdliwość i sprawność działań administracji publicznej w zakresie realizacji zadań wynikających z aktów prawnych odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie

3.2.1. Postępowania w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji lub przyrzeczenia jej wydania

W okresie 2009–2013 (I półrocze) Minister SW wydał 673 postanowienia⁹⁸ w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy lub przyrzeczenia wydania wizy w celu repatriacji. Dane odnośnie liczby wydanych w poszczególnych latach postanowień przedstawia tabela nr 5:

Tabela nr 5

Rok	Liczba postanowień wyrażających zgodę na wydanie wizy w celu repatriacji	Liczba postanowień wyrażających zgodę na wydanie decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji	Łączna liczba postanowień w sprawie wyrażenia zgod na wydanie wizy i przyrzeczenia jej wydania
2009	30	151	181
2010	20	78	98
2011	23	178	201
2012	19	102	121
2013 (I półrocze)	3	69	72

Źródło: Wyniki kontroli NIK.

W latach 2009–2013 (I półrocze) kontrola nie stwierdziła przypadków odmowy wydania wizy lub przyrzeczenia wydania wizy w celu repatriacji.

Kontrola wykazała, że zarówno Minister SW jak i konsulowie nie we wszystkich przypadkach dotrzymywali terminów określonych dla działań w postępowaniach w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy w celu repatriacji.

- *Badanie w MSW dokumentacji 10 postępowań o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji z ww. okresu pod kątem prawidłowości i terminowości prowadzonych postępowań wykazało, że w siedmiu przypadkach nie dochowano dwutygodniowego terminu określonego w art. 106 § 3 k.p.a. na zajęcie stanowiska przez Ministra w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy w celu repatriacji lub przyrzeczenia jej wydania. W tych przypadkach Minister zwracał się do właściwych organów⁹⁹ o przekazanie informacji mających znaczenie dla prowadzonych spraw po upływie od 15 do 57 dni od daty wpływu do MSW komplety dokumentacji od właściwego konsula. Jak wynika z wyjaśnień dyrektora DOiR ww. postępowania prowadzone były w oparciu o art. 35 § 1–3 k.p.a. W ocenie NIK, w tych przypadkach artykuł ten nie znajduje zastosowania. Zgodnie z art. 106 § 1–5 k.p.a. jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ, tj. wyrażenia zgody na wydanie wizy w celu repatriacji, to jest on obowiązany przedstawić je niezwłocznie w drodze postanowienia, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania. Ponadto, we wszystkich postanowieniach Ministra SW dotyczących badanych przypadków jako podstawę ich wydania wskazano m.in. art. 106 k.p.a. W czterech z 10 spraw w formularzu wniosku o wydanie wizy w celu repatriacji nie wypełniono części VII. „Adnotacje urzędowe” w zakresie: rodzaju postanowienia w sprawie udzielenia zgody, daty jego udzielenia, imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym i podpisem osoby prowadzącej sprawę (jedna sprawa), numeru wydanej wizy wjazdowej w celu repatriacji, daty wydania wizy, daty nabycia obywatelstwa polskiego przez wnioskodawczynię wraz z kodem urzędu poświadczającego nabycie obywatelstwa polskiego (dwie sprawy), numeru identyfikującego wnioskodawcę oraz numeru systemowego wniosku (jedna sprawa). Niewypełnienie ww. rubryk spowodowane było niedopatrzeniem pracownika prowadzącego sprawę.*

⁹⁸ Dane za okres 2009–2012 zostały ustalone na podstawie dokumentu pn. „Informacja o przebiegu repatriacji (...)” (za lata od 2009 do 2012). Dane za rok 2013 (I półrocze) zostały ustalone na podstawie SI Pobyt moduł Repatriant.

⁹⁹ Tj. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendy Głównej Straży Granicznej, Komendy Głównej Policji.

- W Konsulacie Generalnym w Irkucku w przypadku ośmiu z 29 badanych spraw o wydanie wizej w celu repatriacji Konsul wydawał decyzje o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia po upływie od 30 dni do blisko czterech miesięcy od daty złożenia wniosku w tej sprawie, co naruszało przepis § 9 zarządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem¹⁰⁰. Wśród ww. badanych spraw stwierdzono też jeden przypadek wydania decyzji o przyrzeczeniu wydania wizej w celu repatriacji po 13 miesiącach po dostarczeniu z MSW do Konsulatu postanowienia o przyrzeczeniu wydania tej wizej. Kontrola wykazała też inne nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania zasad wydawania wiz w celu repatriacji oraz nierzetelnego dokumentowania prowadzonych spraw. Dotyczyło to m.in. jednego przypadku wydania decyzji o uznaniu polskiego pochodzenia wnioskodawcy, pomimo że nie przedstawił żadnych dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie. Jeden wniosek o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji pozostawiono bez rozpatrzenia, a numer tego wniosku nadano innemu wnioskowi złożonemu przez inną osobę. W dokumentacji nierozpatrzonego wniosku znajdowała się adnotacja o przeprowadzeniu rozmowy z wnioskodawcą i o wydaniu decyzji o uznaniu wnioskodawcy za obywatela polskiego, ale Konsulat nie posiadał tej decyzji i nie potrafił wyjaśnić przyczyn braku rzetelnego działania. W jednym przypadku nadano ten sam numer sprawy dwóm wnioskom o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji. W trzech przypadkach w dokumentacji wnioskowej nie było zdjęć wnioskodawców, pieczęci konsularnej, numeru sprawy, daty złożenia wniosku.
- W Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Astanie, z 40 zbadanych postępowań o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji pod kątem prawidłowości i terminowości rozpatrywania wniosków oraz wydawania przez konsula decyzji, a także obiegu dokumentacji pomiędzy stronami zaangażowanymi w ten proces, jedynie w przypadku czterech spraw, proces ten odbywał się prawidłowo, tj. konsul wydawał decyzje zgodnie z obowiązującymi zasadami i w terminach w nich określonych, informując niezwłocznie wszystkie strony postępowania. W pozostałych 36 postępowaniach stwierdzono m.in., że:
 - » w 19 postępowaniach (48% zbadanych) konsul wydawał decyzję o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia w terminie od 18 do 195 dni od dnia złożenia wniosku, przy czym w aktach sprawy nie było informacji o przyczynach niezakończania sprawy w terminie 14 dni i o powiadomieniu wnioskodawcy o przewidywanym terminie rozstrzygnięcia sprawy;
 - » w 19 przypadkach (48% zbadanych) konsul nie przekazywał niezwłocznie do MSWiA/MSW decyzji o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia. Decyzje te przesyłano do MSW po upływie od 17 do 260 dni od daty ich wydania, a do wnioskodawcy po upływie od 17 do 214 dni od daty ich wydania;
 - » w 28 przypadkach (70% zbadanych) konsul wydawał decyzje o przyrzeczeniu wydania wnioskodawcy wizej krajowej w celu repatriacji w terminie od 17 do 156 dni, liczonym od daty wydania¹⁰¹, bądź otrzymania z MSW postanowienia¹⁰², umożliwiającego wydanie takiej decyzji. Konsul nie informował wnioskodawcy o niezakończaniu sprawy w terminie 14 dni i wyznaczeniu terminu jej zakończenia;
 - » w dziewięciu przypadkach (23% zbadanych) konsul nie przekazywał niezwłocznie wnioskodawcy decyzji o przyrzeczeniu wydania wizej krajowej w celu repatriacji, bądź pisemnego powiadomienia o rozstrzygnięciu sprawy z zakresu repatriacji. Decyzje te przesyłano po upływie od 20 do 666 dni, liczonych od dnia wydania decyzji bądź sporządzenia pisma;
 - » w 12 przypadkach (30% zbadanych) akta sprawy były niekompletne, tj. brakowało np. dokumentacji potwierdzającej przekazanie do MSWiA/MSW wniosków osób i decyzji konsula, załączników do składanych wniosków.

W żadnym z 40 badanych przypadków, w którym sprawa nie została rozstrzygnięta w terminie 14 dni, wnioskodawcy nie zostali poinformowani o innym terminie zakończenia sprawy, co było niezgodne z § 14 ust. 2 zarządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem. Kontrola wykazała, że Wydział Konsularny Ambasady w Astanie przez cztery lata, tj. do listopada 2013 r., nie podejmował żadnych działań w celu wyjaśnienia 46 spraw osób, które złożyły wnioski o wydanie wizej wjazdowej w celu repatriacji z lat 2001–2006, przekazanych do Ambasady w załączniku do pisma Konsulatu Generalnego RP w Ałmaty z października 2009 r. W sprawach tych Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady¹⁰³ wyjaśniła, że: „Ówczesny kierownik Wydziału Konsularnego w Astanie nie zarejestrował pisma w kancelarii, leżało w szafie wśród archiwalnych spraw repatriacyjnych, gdzie

¹⁰⁰ Zgodnie z § 9 ww. zarządzenia, jeżeli istnieją ku temu możliwości prawne i faktyczne, konsul powinien rozstrzygnąć sprawę natychmiast, wręczając lub komunikując stronie decyzję, a gdy takich możliwości nie ma, powinien określić w przybliżeniu termin zbadania i rozstrzygnięcia sprawy.

¹⁰¹ 23 przypadki, w których w aktach sprawy brak było potwierdzenia, kiedy dokument wpłynął do Ambasady.

¹⁰² Pięć przypadków.

¹⁰³ Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska, po objęciu stanowiska, przeprowadziła dwie aktualizacje wniosków o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji.

je znalazłam robiąc aktualizacje wniosków repatriacyjnych, w listopadzie 2013 r. Uznałam, że dokument tej wagi powinien zostać zarejestrowany oraz umieszczony w Kancelarii, w pismach przychodzących i przekazałam go do rejestracji". Ponadto wyjaśniła, iż: „(...) Sprawy te są z lat 2001–2006, więc w życiu tych wnioskodawców mogło się wiele zmienić. W listopadzie, gdy wspomniany dokument trafił w moje ręce, przesałam do każdej z tych osób list z pytaniem o ich sytuację w kontekście repatriacji do Polski. Na chwilę obecną jesteśmy w trakcie kompletowania odpowiedzi". Ponadto w jednym przypadku konsul przez ponad sześć lat nie przekazał do MSWiA decyzji o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia, co skutkowało koniecznością powtórnego składania przez tę osobę wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji i wydaniem drugiej decyzji o uznaniu jej za osobę polskiego pochodzenia.

Dodać trzeba, że w Ambasadzie RP w Astanie, zarówno rejestr wniosków i decyzji prowadzony w programach Excel, jak i Wiza Konsul¹⁰⁴, prowadzone były nierzetelnie, a w rejestrze prowadzonym w systemie Wiza Konsul, dane z wniosków zostały wprowadzone z opóźnieniem wynoszącym od pięciu do 358 dni, licząc od dnia złożenia wniosku. Na podstawie losowo wybranej dokumentacji 40 osób, które złożyły wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji ustalono, iż w rejestrze prowadzonym w programie Excel:

- » nie figurowały dane pięciu osób (dane te figurowały w systemie Wiza Konsul),
 - » w przypadku pięciu osób nie wpisano informacji, iż osoby te wyjechały już z Kazachstanu,
 - » w przypadku dwóch osób podano informację o treści Zgoda, pomimo, iż w aktach osobowych brak było informacji, iż osoby te uzyskały zgodę na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji,
 - » w dwóch przypadkach nie podano informacji, iż osoby posiadały decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji, pomimo iż decyzja taka została wydana przez konsula.
- W Wydziale Konsularnym Ambasady RP w Moskwie, nieprawidłowości stwierdzono w czterech z 40 badanych spraw o wydanie wizy w celu repatriacji, w tym w dwóch sprawach, decyzje o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia zostały podjęte po 31 dniach od rozmowy z konsulem, mimo że wnioskodawcy złożyli pełną dokumentację, natomiast decyzje o przyrzeczeniu wydania wizy zostały wydane przez konsula dopiero po upływie ponad sześciu miesięcy od terminu wpływu z MSW do Wydziału Konsularnego zgody na ich wydanie. W jednej sprawie decyzja o uznaniu za osobę polskiego pochodzenia została podjęta przez konsula po 46 dniach od terminu dostarczenia uzupełnionych dokumentów, a przekazana do MSW po 39 dniach od jej wydania. W jednej sprawie nie zachowano obowiązku niezwłocznego załatwienia sprawy, bowiem konsul przekazał do MSW wniosek wraz załącznikami i decyzją w sprawie uznania wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia po 83 dniach od daty jej wydania. W żadnej z ww. spraw, w ich aktach nie było informacji o przyczynach niezłażenia sprawy w terminie 14 dni i powiadomieniu wnioskodawcy o przewidywanym terminie rozstrzygnięcia sprawy, co było niezgodne z § 14 ust. 1 i 2 zarządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem. Stwierdzono też nieprawidłowości o charakterze formalnym (wyjaśniane niedopatrzeniem) polegające na przypadkach nieumieszczenia na wnioskach o wydanie wizy pieczęci Wydziału Konsularnego, numeru akt sprawy, daty złożenia wniosków.

Kontrola w ww. trzech placówkach wykazała, że część wniosków¹⁰⁵ o wydanie wizy w celu repatriacji była składana na formularzach stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku, pomimo iż od dnia 21 stycznia 2012 r. obowiązywał formularz stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 listopada 2011 r. Skutkiem powyższego, konsul przyjmując wniosek na niewłaściwym formularzu, nie uzyskiwał informacji, wymaganej w obowiązującym „nowym” formularzu, tj. w pkt R. 3 „Osoby mieszkające na terytorium RP, z którymi można kontaktować się w związku z prowadzonym postępowaniem o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji”. W ocenie NIK, brak tej informacji mógł mieć istotny wpływ na termin rozpatrzenia sprawy w całym procesie repatriacji. Ponadto skutkiem przyjęcia przez konsula wniosku na niewłaściwym formularzu,

¹⁰⁴ W Wydziale Konsularnym Ambasady prowadzone są dwa rejestry, do których wprowadzane są informacje o złożonych wnioskach i wydanych decyzjach w sprawach osób, które ubiegały się o wizę krajową w celu repatriacji. Jeden rejestr stanowi plik Excel, w którym prowadzi się *Rejestr osób poddanych procesowi repatriacji*, natomiast drugi rejestr stanowi system informatyczny Wiza Konsul, który funkcjonuje od kwietnia 2010 r.

¹⁰⁵ W Ambasadzie RP w Astanie wszystkie sześć wybrane do badania, w Ambasadzie RP w Moskwie 12 z 14 które wpłynęły po 21 stycznia 2012 r., w Konsulacie Generalnym w Irkucku 20 przypadków.

było także niesporządzenie przez konsula informacji zawartej w „nowym” formularzu w części VI. Adnotacje urzędowe, w punkcie 3 „Informacja na temat wnioskodawcy i jego rodziny, z którą zamierza się repatriować do RP (obecna sytuacja materialno-socjalna oraz oczekiwania, co do warunków w miejscu osiedlenia w Polsce)”. Zdaniem NIK, mogło to mieć wpływ zarówno na wydłużenie czasu ustalenia, czy wnioskodawca ma zapewnione warunki do osiedlenia w Polsce, a także czy ewentualna propozycja warunków osiedlenia spełnia oczekiwania wnioskodawcy. Przyczyny powyższej nieprawidłowości Kierownik Wydziału Konsularnego w Moskwie wyjaśnił bardzo dużą liczbą i różnorodnością spraw Wydziału i niezauważeniem faktu wejścia w życie nowych formularzy, jak i tym, że wcześniej Wydział Konsularny był informowany o zmianach przepisów.

3.2.2. Prowadzenie przez wojewodów postępowań w sprawie stwierdzania/potwierdzania obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji oraz uznania za repatrianta i za obywatela polskiego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania skontrolowanych Wojewodów w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach dotyczących stwierdzania/ potwierdzania posiadania obywatelstwa polskiego nabytego w drodze repatriacji, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego na podstawie ustawy o obywatelstwie polskim. Skala i charakter nieprawidłowości stwierdzonych w tym zakresie w dwóch z pięciu skontrolowanych urzędów nie miały wpływu na ogólną ocenę tych działań i dotyczyły:

- wydania trzech z dziewięciu badanych decyzji¹⁰⁶ o uznaniu za repatrianta, mimo nieprzedstawienia przez wnioskodawców decyzji właściwych konsulów o uznaniu ich za osoby polskiego pochodzenia, co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta¹⁰⁷. W kwestionowanych sprawach zamiast decyzji właściwych konsulów o uznaniu ich za osoby polskiego pochodzenia do wniosków dołączone były zaświadczenia lub inne dokumenty (niemające formy decyzji) wydane przez wydziały konsularne Ambasady RP. Mimo obowiązku określonego w § 4 ust. 2 przywołanego rozporządzenia, Wojewoda nie zwrócił się w tych przypadkach do konsulów, właściwych ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawców, o wydanie decyzji o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia;
- niedopełnienia obowiązku¹⁰⁸ zamieszczenia w decyzjach potwierdzających posiadanie obywatelstwa polskiego pouczenia co do możliwości i trybu odwołania od tych decyzji. Z wyjaśnień¹⁰⁹ wynikało, że Urząd korzystał w tych sprawach z wzorów przekazanych z MSW, które nie zawierały wspomnianych pouczeń. Zdaniem NIK fakt, że wzór decyzji został przekazany Wojewodzie do stosowania przez organ zwierzchni, nie zwalnia z obowiązku stosowania określonych w k.p.a wymagań dotyczących decyzji administracyjnych. Pouczenie czy i w jakim trybie adresatowi decyzji służy odwołanie jest niezbędnym elementem decyzji administracyjnej określonym w art. 107 § 1 k.p.a i powinno się znaleźć we wszystkich wydawanych przez Wojewodę decyzjach potwierdzających posiadanie obywatelstwa polskiego.

Postępowania Wojewodów w sprawie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego były prowadzone na podstawie wniosków składanych na formularzach określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączonej do wniosku¹¹⁰. Kontrola wykazała, że decyzje o uznaniu za obywatela polskiego były wydawane osobom spełniającym warunki określone w art. 30 ust. 1 pkt 7 i ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim.

¹⁰⁶ Mazowiecki UW.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta (Dz. U. Nr 22, poz. 260 ze zm.).

¹⁰⁸ Podlaski UW.

¹⁰⁹ Wyjaśnienia kierownika Oddziału ds. Rejestracji Stanu Cywilnego Obywatelstwa i Repatriacji Podlaskiego UW.

¹¹⁰ Dz. U. poz. 916.

- W Mazowieckim UW wnioski o wszczęcie postępowania o uznanie za obywatela polskiego zawierały dane oraz dokumenty określone w art. 33 ustawy o obywatelstwie polskim, z wyjątkiem dokumentów potwierdzających podane dane o źródłach utrzymania cudzoziemca oraz o tytule prawnym do zajmowanego przez niego lokalu. W toku postępowania Mazowiecki UW nie dokonywał weryfikacji tego rodzaju danych oraz nie wzywał do uzupełnienia brakujących w tym zakresie dokumentów. Kierownik Oddziału ds. Obywatelstwa i Repatriacji Mazowieckiego UW wyjaśnił, że tego rodzaju informacje nie mają wpływu na wynik rozstrzygnięć spraw o uznaniu za obywatela cudzoziemca posiadającego polskie pochodzenie i z tego względu uznano badanie ich za niecelowe. Na poparcie tej tezy Kierownik przedstawił decyzję Ministra SW uchylającą decyzję Wojewody Mazowieckiego o odmowie uznania za obywatela, w której wskazano, że niedołączenie do wniosku o uznaniu za obywatela złożonego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim, dokumentów dotyczących źródeł utrzymania i tytułu prawnego do lokalu nie może być podstawą do wydania decyzji odmownej.
- W Podlaskim UW kontrola wykazała, że wnioski o wszczęcie postępowania o uznanie wnioskodawcy za obywatela polskiego nie zawierały danych o zajmowanym przez cudzoziemca lokalu i tytule prawnym do tego lokalu (w jednym przypadku) oraz o działalności politycznej i społecznej wnioskodawcy (w drugim z wniosków), tj. informacji wymaganych art. 33 ust. 1 pkt 3 ustawy o obywatelstwie polskim. Podlaski UW nie wzywał do uzupełnienia tych danych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w sprawach tych decyzji urzędy wojewódzkie stosowały interpretację Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji MSW¹¹¹, w której podano m.in., że „Jeżeli wniosek /złożony na formularzu/ jest niekompletny, tj. nie zostały wypełnione wszystkie rubryki, ale jednocześnie z pozostałych informacji zawartych we wniosku oraz dołączonych do niego dokumentów wynika, iż bezspornie cudzoziemiec spełnia co najmniej jedną z wymienionych w ust. 1 art. 30 przesłanek, to brakujące informacje nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia i wojewoda – w ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych – nie powinien wzywać strony, w trybie art. 64 § 2 k.p.a, do uzupełnienia braków formalnych wniosku, ale mając na względzie przepis art. 7 k.p.a rozpatrzyć przedmiotowy wniosek i wydać decyzję”. Wnioskodawca może zatem pozostawić niewypełnione rubryki o ile wymagane w nich informacje nie są niezbędne dla rozpatrzenia sprawy.

3.2.3. Prowadzenie przez wojewodów postępowań w sprawie osiedlenia się na terytorium RP osób polskiego pochodzenia

W latach 2009–2013 do wojewodów wpłynęło ogółem 6 336 wniosków¹¹² osób deklarujących polskie pochodzenie o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się w Polsce. Wojewodowie wydali ogółem 5 079 decyzji zezwalających na osiedlenie się na terytorium RP.

Wobec braku, w okresie objętym kontrolą, ustawowych regulacji trybu postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się osób deklarujących polskie pochodzenie w związku z art. 52 ust. 5 Konstytucji RP, wojewodowie wydawali decyzje w tej sprawie w trybie przepisów ustawy o cudzoziemcach (art. 71, 71a, 71b, i 71c). Do celów stwierdzenia polskiego pochodzenia osób ubiegających się o zezwolenie na osiedlenie stosowano przepisy ustawy o repatriacji¹¹³.

W działalności jednego¹¹⁴ z pięciu urzędów wojewódzkich skontrolowanych w ww. zakresie w dwóch sprawach (z 10 badanych spraw) stwierdzono przekroczenie terminów załatwienia sprawy oraz zasad przedłużania postępowania określonych odpowiednio w art. 71c ustawy o cudzoziemcach

¹¹¹ Pismo z dnia 9 października 2012 r. znak: DOI-R-I-620-8/12/PW.

¹¹² Dane zebrane z 15 województw bez województwa dolnośląskiego, które nie podało danych zbieranych w województwach niekontrolowanych w trybie ankiety.

¹¹³ Od 1 maja 2014 r. ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach reguluje zasady wydawania zezwoleń na pobyt stały cudzoziemcom polskiego pochodzenia, a w sprawach uznania za cudzoziemca pochodzenia polskiego odsyła do ustawy o repatriacji.

¹¹⁴ Podlaski UW.

i art. 36 k.p.a. W jednej z tych spraw decyzja o odmowie zezwolenia na osiedlenie się została wydana 40 dni po upływie wyznaczonego terminu. Przed jej wydaniem urząd poinformował wnioskodawcę o wynikającej z art. 10 § 1 k.p.a. możliwości wypowiedzenia się co do dowodów i materiałów zebranych w sprawie, zaznaczając, że po siedmiu dniach od otrzymania przez wnioskodawcę pisma, zostanie podjęta decyzja administracyjna. W informacji tej nie został jednak precyzyjnie wskazany nowy termin załatwienia sprawy, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 k.p.a. Faktycznie decyzja została wydana po 20 dniach od przekazania ww. pisma i po 13 dniach od upływu siedmiodniowego terminu na zapoznanie się z materiałami.

3.2.4. Wydawanie decyzji w procedurze odwoławczej w sprawach stwierdzenia polskiego pochodzenia, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do działań MSW w zakresie przestrzegania procedury odwoławczej w sprawach stwierdzenia polskiego pochodzenia, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego.

W okresie 2009–2013 (I półrocze) do MSW wpłynęły trzy odwołania od decyzji konsulów w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia. Badanie przeprowadzono w zakresie prawidłowości i terminowości realizacji procedur odwoławczych, a także obiegu dokumentacji pomiędzy organami zaangażowanymi w proces odwoławczy. W wyniku kontroli ustalono, że wszystkie odwołania zostały wniesione za pośrednictwem organu I instancji, który wydał decyzję w sprawie. W dwóch¹¹⁵ z trzech przypadków odwołania zostały wniesione w ciągu 14 dni od daty wydania przedmiotowych decyzji. W jednym przypadku¹¹⁶ w aktach sprawy znajdowało się wyłącznie odwołanie bez dowodu wniesienia go w terminie. Od daty wpływu odwołania do jego przekazania do organu odwoławczego mijało od ośmiu do 54 dni. Natomiast na podstawie przedłożonych kontrolerom NIK akt spraw nie było możliwości określenia terminu nadania przez konsulów przesyłek zawierających odwołania wraz z aktami spraw.

Sprawy w postępowaniach odwoławczych od decyzji konsulów w przedmiocie stwierdzenia polskiego pochodzenia były załatwiane w terminach od dziewięciu do 23 dni, tj. zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. W dwóch przypadkach¹¹⁷ decyzje zostały wysłane bezpośrednio stronie pod adres wskazany w Polsce w terminie odpowiednio jednego i trzech dni od daty załatwienia sprawy, tj. wydania decyzji w przedmiotowej sprawie. Natomiast w jednym przypadku¹¹⁸ decyzja została przekazana do MSZ w terminie 12 dni od daty jej wydania, w celu przekazania przesyłką kurierską w ramach korespondencji dyplomatycznych.

W okresie 2009–2013 (I półrocze) do MSW wpłynęły cztery odwołania od decyzji wojewodów w sprawie uznania za obywatela polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim. Wszystkie te odwołania zostały wniesione w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji stronie, za pośrednictwem organu I instancji, który wydał decyzję, tj. stosownie do art. 129 § 1 i § 2 k.p.a. Organ I instancji, który wydał decyzję, przesłał odwołanie do MSW wraz z aktami sprawy w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie zgodnie z art. 133 k.p.a.

¹¹⁵ Dot. spraw: DOiR.II.642-2/09, DOiR.II.640-28/2012.

¹¹⁶ Dot. sprawy: DOiR.II.642-1/09.

¹¹⁷ Dot. spraw: DOiR.II.642-1/09, DOiR.II.642-2/09.

¹¹⁸ Dot. sprawy: DOiR.II.640-28/2012.

W dwóch¹¹⁹ z powyższych trzech przypadków sprawy zostały załatwione odpowiednio w terminie jednego i 27 dni, tj. zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. Natomiast decyzje zostały wysłane stronom w terminach jednego do trzech dni od daty wydania decyzji w przedmiotowej sprawie. W jednym przypadku decyzja została wydana po 64 dniach od wpłynięcia odwołania, co było spowodowane koniecznością zapewnienia stronie dogodnego terminu do zapoznania się i wypowiedzenia co do zebranych dowodów i materiałów zgromadzonych w aktach sprawy¹²⁰.

W okresie objętym kontrolą do MSW wpłynęło jedno odwołanie od decyzji wojewody dotyczące uznania za repatrianta (art. 16 u.o.r.) osoby polskiego pochodzenia, która przed dniem wejścia w życie u.o.r. zamieszkiwała na stałe na terytorium określonym w art. 9 u.o.r. i przebywała na terytorium RP na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby niebędące obywatelami polskimi. Badanie tego odwołania¹²¹ w zakresie prawidłowości i terminowości realizacji procedur odwoławczych, a także obiegu dokumentacji pomiędzy organami zaangażowanymi w proces odwoławczy nie wykazało nieprawidłowości. Sprawa w postępowaniu odwoławczym została załatwiona w terminie 16 dni, tj. zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. Natomiast decyzja została wysłana stronie w ciągu czterech dni od daty jej wydania.

3.3 Działania administracji publicznej w zakresie wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach repatriacji

3.3.1. Przestrzeganie trybu postępowania w sprawach podziału środków z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”

1. Minister SZ, jak i Minister EN nie we wszystkich przypadkach dotrzymywali terminów składania wniosków o środki z rezerwy celowej budżetu państwa.

- Kontrola w MSZ wykazała, że w latach 2009–2013 po upływie terminu (tj. po 15 marca¹²²) złożone zostały dwa¹²³ z pięciu wniosków o przyznanie środków z ww. rezerwy celowej. Jako przyczyny przekroczenia terminów wskazano nakładanie się terminów sprawozdawczości rocznej placówek, ocen pracy placówek i przygotowania dla nich zadań na kolejny rok¹²⁴. W badanym okresie zgodnie z wnioskami MSZ otrzymał kwotę ogółem 800,0 tys. zł. Z przyznanej kwoty placówki zagraniczne wykorzystały ogółem 282,7 tys. zł, tj. 35,3% przyznaných środków.
- Kontrola w MEN wykazała, że jeden z pięciu badanych wniosków o przyznanie środków z ww. rezerwy celowej został złożony po terminie¹²⁵. Jako przyczynę wskazano¹²⁶ opóźnione wnioskowanie w tej sprawie Departamentu Współpracy Międzynarodowej MEN. We wnioskach Ministra EN o przyznanie z rezerwy celowej z 2009, 2010 i 2011 r. błędnie dokonano klasyfikacji wydatków na organizację kursów języka polskiego i adaptacyjnych.

¹¹⁹ Dot. spraw: DOI-R-I-6251-14/13, DOI-R-I-6251-10/13. Uwaga: sprawa DOI-R-I-6251-10/13 została załatwiona w terminie 27 dni, tj. zgodnie z art. 35 § 3 i 5 k.p.a. (od wpłynięcia odwołania do organu odwoławczego do wydania decyzji minęło 39 dni). W powyższej sprawie zwrócono się do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie o przekazanie akt wyłączonych postanowieniem wojewody z jawnej dokumentacji przedmiotowej sprawy. Stąd stosownie do 35 § 5 k.p.a. okres oczekiwania na dokumentację w przedmiotowej sprawie, tj. 22.04.2013 - 09.05.2013 nie został wliczony do biegu terminu.

¹²⁰ Dot. sprawy: DOI-R-I-6251-8/13.

¹²¹ Dot. sprawy: DOI-R.II.641-2/09.

¹²² Przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”.

¹²³ Dotyczy to wniosków z lat 2010–2011 złożonych odpowiednio: 17 marca i 22 marca.

¹²⁴ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Konsularnego MSZ.

¹²⁵ Dotyczyło to wniosku złożonego 24 marca 2010 r., tj. 9 dni po terminie wskazanym w rozporządzeniu w sprawie podziału rezerwy.

¹²⁶ Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Ekonomicznego MEN.

Środki te zostały bowiem ujęte w dziale 801 – Oświata i wychowanie, rozdziale 80195 Pozostała działalność, pomimo że dla wydatków związanych z pomocą udzielaną repatriantom, w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹²⁷ przewidziany został rozdział 85334 Pomoc dla repatriantów (dział 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej). W związku z wnioskiem Ministra Finansów¹²⁸ o stosowanie jednolitej klasyfikacji wydatków przeznaczonych na pomoc dla repatriantów, środki na organizację kursów języka polskiego i adaptacyjnych w 2012 i 2013 r. zostały ujęte prawidłowo. W badanym okresie MEN ze środków rezerwy celowej MEN otrzymał kwotę ogółem 2.224,0 tys. zł z tego w 2009 r. 600,0 tys. zł, a w latach 2010–2013 po 406 tys. zł.

2. W ocenie NIK skontrolowani Wojewodowie przestrzegali obowiązku terminowego¹²⁹ składania do Ministra SW wniosków o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej. Kwoty określone w badanych wnioskach były uzasadnione wnioskami gmin i powiatów lub wynikały z posiadanych przez wojewodę decyzji o przyznaniu repatriantom pomocy ze środków budżetu państwa na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowanie i bieżące utrzymanie (art. 17 ust. 1 u.o.r.).

W latach 2009–2013 (pierwsze półrocze):

- Wojewoda Lubelski złożył wnioski na łączną kwotę 325,2 tys. zł,
- Wojewoda Opolski złożył wnioski na łączną kwotę 3.821,7 tys. zł,
- Wojewoda Mazowiecki złożył wnioski na łączną kwotę 5.232 tys. zł,
- Wojewoda Podlaski złożył wnioski na łączną kwotę 666,8 tys. zł,
- Wojewoda Śląski złożył wnioski na łączną kwotę 979,5 tys. zł.

3. Skontrolowani przez NIK starostowie wywiązywali się z obowiązku przestrzegania trybu składania wniosków o pomoc w ramach aktywizacji zawodowej repatriantów określonego w § 6 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”. Kontrola wykazała, że w jednym¹³⁰ z ośmiu skontrolowanych starostw nie wnioskowano i nie udzielano repatriantom pomocy w ramach aktywizacji zawodowej¹³¹ (art. 23 u.o.r.).

4. Kontrola wykazała, że trzech z ośmiu starostów nie przestrzegało trybu składania wniosków o pomoc dla repatriantów określonego w § 10 ww. rozporządzenia, tj. obowiązku składania wniosków do właściwych wojewodów na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy określonej w art. 17 ust. 1–3¹³² ustawy o repatriacji.

- W okresie objętym kontrolą starosta Powiatu Kluczborskiego i starosta Powiatu Prudnickiego nie składali do Wojewody Opolskiego wniosków o przyznanie środków finansowych na wypłatę pomocy przyznanej decyzjami Ministra SW. Nieprzestrzeganie tego obowiązku Starosta Kluczborski wyjaśnił m.in. tym, że bezpośrednio po otrzymaniu decyzji Ministra SW, na rachunek Powiatu przekazywane były środki dotacji celowej na tę pomoc, w ślad za którymi do Starostwa wpływało zawiadomienie o decyzji Wojewody przyznającej te środki, bez konieczności złożenia wcześniej wniosku wymaganego § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia. Starosta uznał, że na podstawie decyzji Ministra SW oraz decyzji wojewody może na podstawie art. 17 ust. 8 u.o.r. dokonywać wypłaty pomocy dla repatrianta bez konieczności składania wniosków do wojewody o przyznanie dotacji. Starosta Powiatu Prudnickiego w powyższej sprawie wyjaśnił, że nie składa wniosków do Wojewody Opolskiego o przekazanie środków finansowych na pokrycie ww. wydatków z uwagi na brak informacji z gmin i województwa o liczbie repatriantów oraz członków ich najbliższej rodziny, których przybycie na teren powiatu jest przewidziane do końca danego roku budżetowego.

¹²⁷ Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹²⁸ Pismo z 8 kwietnia 2011 r. znak: FS5-4135-2-II MSWiA/137/KOO/2011.

¹²⁹ Zgodnie z § 2 ust. 4 i 5 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej wojewoda składa pierwszy wniosek o przyznanie środków do 15 stycznia danego roku, a kolejne wnioski do 15 dnia każdego miesiąca, natomiast ostatni wniosek do 30 września roku budżetowego.

¹³⁰ Starostwo w Białymstoku.

¹³¹ Czytaj więcej w punkcie 3.3.5 niniejszej Informacji pn. udzielanie pomocy na aktywizację zawodową repatriantów.

¹³² Starosta składa wniosek o przekazanie środków na udzielenie pomocy na podstawie art. 17 ust. 1–3 ustawy o repatriacji w terminie do 15 każdego miesiąca.

- Starosta Białostocki nie dotrzymał obowiązującego terminu złożenia wniosku o przyznanie pomocy finansowej określonej w art. 17 ust. 1 u.o.r. Wniosek ten został złożony do wojewody w dniu 14 listopada 2011 r. po upływie 58 dni od daty złożenia przez repatriantkę wniosku w tej sprawie i po upływie 14 dni od terminu złożenia ostatniego wniosku w roku budżetowym, co naruszało przepis § 10 ust. 2 i 4 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”. Dodać trzeba, że kwotę przyznaną repatriantce określoną w decyzji Ministra SW z dnia 16 września 2011 r. w wysokości ogółem 8.488,90 zł wypłacono w 100 dni od uzyskania przez nią obywatelstwa polskiego.

5. W ocenie NIK, Minister SW wywiązywał się z obowiązku analizy i oceny wniosków składanych przez Ministra SZ i Ministra EN oraz wojewodów o przyznanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa pod kątem zgodności tych wniosków w zakresie przeznaczenia wskazanych w nich środków z celami określonymi w ustawie.

W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2013 r. do Ministra SW wpłynęło łącznie 186 wniosków o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, w tym: 176 wniosków od wojewodów, pięć wniosków od Ministra EN, pięć wniosków od Ministra SZ. W ramach prowadzonej kontroli szczegółowym badaniem objęto wybraną próbę 30 wniosków spośród wyżej wskazanych, tj. wszystkie wnioski Ministra EN oraz Ministra SZ i 20 losowo wybrane wnioski wojewodów. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

Kontrola w urzędach wojewódzkich ujawniła przypadki nierzetelnego dokonywania przez wojewodów analizy wniosków¹³³ składanych przez starostów i gminy o udzielenie dotacji na pomoc dla repatriantów i nieprzestrzegania przez wojewodę¹³⁴ 14 dniowego terminu oceny kompletności wniosków gmin o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem pomocy repatriantowi na podstawie art. 17 ust. 1–3 u.o.r.

- Służby podległe Wojewodzie Opolskiemu ograniczyły zakres analizy trzech wniosków złożonych przez Gminę Byczyna do sprawdzenia, czy dane dotyczące lokalu mieszkalnego są zgodne ze stanem faktycznym oraz czy wartość wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² na terenie danego powiatu jest zgodna z obwieszczeniem wojewody. Nie sprawdzono natomiast, czy koszty poniesione przez gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego są podane rzetelnie. Kontrola ujawniła przy tym, że Wojewoda Opolski godził się na nierespektowanie przez czterech starostów obowiązku¹³⁵ składania wniosków o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy określonej w art. 17 ust. 1 u.o.r.
- Służby podległe Wojewodzie Mazowieckiemu w czterech z 36 badanych wniosków nie dotrzymały 14 dniowego terminu oceny ich kompletności. Opóźnienie stwierdzono w przypadku dwóch wniosków o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem pomocy repatriantowi określonej w art. 17 ust. 1–3 u.o.r. i dwóch przypadków wniosków o udzielenie dotacji gminie, która zapewniła repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokal mieszkalny. Jako przyczynę tych opóźnień wskazano m.in. przekazanie dokumentacji wnioskowej po jej zarejestrowaniu do niewłaściwych wydziałów Urzędu.

NIK zwraca też uwagę, że spośród wszystkich skontrolowanych podmiotów dwa¹³⁶, przygotowując wnioski do Ministra SW o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, znacząco przeszacowały potrzeby w tym zakresie, co skutkowało wnioskowaniem o środki w nadmiernej wysokości. W MSZ wykorzystano odpowiednio w 2009 r. – 29,3%, 2010 r. – 59,6%, 2011 r. – 23,3% wnioskowanej kwoty. W województwie mazowieckim wykorzystanie tych środków w ww. okresie kształtowało się odpowiednio: 2009 r. – 44,7%, 2010 r. – 25,3%, 2011 r. – 53,6% i 2012 r. – 34,7%.

¹³³ Opolski UW.

¹³⁴ Mazowiecki UW.

¹³⁵ Określonego w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”.

¹³⁶ MSZ i Mazowiecki UW.

6. W okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2013 r. Minister SW wystąpił do Ministra Finansów z 18 wnioskami o dokonanie podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”.

- Przy sporządzaniu wniosków Minister uwzględniał wszystkie wnioski w tych sprawach wpływające od Ministra EN, Ministra SZ oraz wojewodów (po dokonaniu ich weryfikacji). We wnioskach nie stwierdzono błędów mogących mieć wpływ na odmowę wydania przez Ministra Finansów decyzji o dokonaniu zmian w budżecie państwa lub na przyznaną w decyzji Ministra Finansów kwotę środków z rezerwy celowej.
- Wnioski o dokonanie podziału ww. rezerwy celowej w okresie od 2011 r. (10 wniosków)¹³⁷ składane były do Ministra Finansów w terminie nie dłuższym niż 8 dni od daty wpływu do Ministra SW najpóźniejszego wniosku o przyznanie środków z ww. rezerwy celowej¹³⁸.

3.3.2. Przyznawanie repatriantom pomocy określonej w art. 17 ust. 1–3 ustawy o repatriacji ze środków rezerwy celowej budżetu państwa

1. Według przyjętej w MSW procedury przyznawania pomocy repatriantom określonej w art. 17 ust. 1 u.o.r., wydanie decyzji w tej sprawie i przesyłanie jej pod wskazany (przez wojewodę) adres repatrianta następowało w efekcie następujących działań:

- 1) złożeniu przez repatrianta, po przesiedleniu się do Polski, we właściwym miejscowo Urzędzie Stanu Cywilnego zagranicznych odpisów aktów stanu cywilnego;
- 2) wydaniu poświadczenia obywatelstwa polskiego dla repatrianta przez właściwego miejscowo wojewodę, na podstawie paszportu zagranicznego wraz z wklejoną i ostemplowaną przez Straż Graniczną wizą repatriacyjną oraz po przedstawieniu odpisów aktów stanu cywilnego sporządzonych przez polskiego Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego;
- 3) przesłaniu przez wojewodę przedmiotowego poświadczenia obywatelstwa polskiego do MSW wraz z informacją o miejscu osiedlenia się repatrianta;
- 4) przesyłaniu decyzji przez Ministra (po jej uprawomocnieniu) do wykonania właściwemu miejscowo staroście.

Uzależnienie wydania decyzji w sprawie przyznania pomocy finansowej repatriantowi od złożenia przez niego we właściwym miejscowo USC zagranicznych odpisów aktów stanu cywilnego w MSW wyjaśniono¹³⁹ tym, że: „Jest to czynność szczególnie istotna, gdyż wpisu w Aktach Stanu Cywilnego dokonuje się w oparciu o tłumaczenie przysięgłe zagranicznych akt na język polski z jednoczesnym ustaleniem transkrypcji imienia i nazwiska w języku polskim. Na marginesie należy wskazać, iż wnioski o wydanie wiz repatriacyjnych sporządzane są w języku polskim i pisownia imion i nazwisk nie odpowiada zapisom w dokumentach sporządzanych w języku rosyjskim. Stąd częste są rozbieżności w pisowni. Dopiero w oparciu o ustalone przez Kierownika USC w akcie stanu cywilnego zapisy mogą być dokonywane wszelkie dalsze czynności urzędowe wobec obywatela polskiego, związane z wydaniem decyzji indywidualnie adresowanej oraz dokumentów takich jak dowód osobisty czy paszport. Dzięki ustalonej transkrypcji unika się rozbieżności w wydawanych decyzjach i dokumentach, a organy zyskują pewność co do adresata decyzji”.

¹³⁷ W przypadku wniosków składanych w latach 2009–2010 niemożliwym było ustalenie dat ich nadania do Ministra Finansów ponieważ zgodnie ze udzielonymi wyjaśnieniami dokumenty potwierdzające nadanie ww. wniosków zostały zniszczone.

¹³⁸ Na 10 zbadanych wniosków w jednym przypadku wniosek składany był w terminie nie dłuższym niż 8 dni od daty wpływu do Ministra najpóźniejszego wniosku o przyznanie środków z rezerwy celowej. W pozostałych 9 przypadkach termin ten nie był dłuższy niż 7 dni.

¹³⁹ Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora DOiR.

W ocenie NIK procedura przyjęta przez Ministra SW uniemożliwiła dotrzymanie przez starostów ustawowego terminu (60 dni od chwili nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego) wypłacania pomocy finansowej repatriantom na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji.

Kontrola w MSW wykazała, że w przypadku 13 spośród 20 badanych postępowań, decyzje Ministra SW o udzieleniu pomocy finansowej repatriantom na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji nie były wydawane w terminach umożliwiającym wypłacenie pomocy w ciągu 60 dni od dnia przekroczenia granicy przez repatrianta, tj. przedmiotowe decyzje były wydane lub stawały się prawomocne po upływie 60 dni. Stan ustalony powyżej wynikał z faktu, że Minister uzależniał wydanie decyzji zasiłkowej od otrzymania od wojewody poświadczenia polskiego obywatelstwa przez repatrianta. Kontrola NIK w starostwach wykazała też, przypadki zbyt długiego upływu czasu od momentu wydania decyzji ministra do jej wpływu do starostwa.

NIK zwraca uwagę, że osoby repatriujące do Polski to nierzadko ludzie skromnie sytuowani zaś z chwilą przekroczenia granicy nie mają zapewnionej darmowej opieki zdrowotnej ani innej pomocy na tzw. zagospodarowanie do czasu podjęcia pracy zarobkowej. Trzeba podkreślić, że w świetle obowiązujących przepisów prawnych dotyczących przyznawania pomocy repatriantom, jedynym warunkiem uzyskania pomocy określonej w art. 17 ustawy o repatriacji jest nabycie obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji, do czego nie jest konieczna jakakolwiek czynność organu administracji, która potwierdzałaby zaistnienie zdarzenia skutkującego nabyciem obywatelstwa. Potwierdzeniem faktu nabycia polskiego obywatelstwa przez osoby legitymujące się wizą wjazdową w celu repatriacji jest stempel z datą umieszczany w ich paszportach przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w dniu przekroczenia granicy RP.

- *Białostockie Starostwo Powiatowe otrzymało decyzję¹⁴⁰ w sprawie przyznania repatriantce pomocy po upływie 63 dni od jej wydania i 4 dni od jej uprawomocnienia.*
- *W latach 2009–2013 (I połowa) w Radomiu osiedliły się trzy rodziny repatriantów. Żadna z tych rodzin nie otrzymała pomocy w ustawowym terminie (60 dni od nabycia obywatelstwa) na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowanie i bieżące utrzymanie oraz pokrycie kosztów nauki przez małoletnie dzieci. Pomoc tę wypłacono po upływie 129, 224 i 232 dni od nabycia obywatelstwa polskiego. Wojewoda Mazowiecki przekazał Prezydentowi Radomia środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa po upływie 111, 148 i 208 dni od daty nabycia przez repatriantów obywatelstwa polskiego.*
- *W latach 2009–2013 (I połowa) na terenie Powiatu Będzińskiego osiedliło się 16 repatriantów. Starosta udzielił siedmiu repatriantom pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.o.r. W żadnym przypadku nie został dotrzymany 60 dniowy termin wypłaty tych środków. Pomocy udzielono w dwóch przypadkach w terminie 90 dni od daty nabycia obywatelstwa polskiego, w jednym przypadku w terminie 120 dni i w dwóch przypadkach w terminie 180 dni. Niewypłacenie tych środków w terminie ustawowym w czterech przypadkach było spowodowane późnym przekazaniem dotacji przez wojewodę, a w pozostałych przypadkach zarówno późnym wydaniem decyzji przez Ministra SW jak i przez Wojewodę.*
- *Prezydent Miasta Bytomia w okresie objętym kontrolą realizował osiem wniosków o pomoc dla repatriantów określoną w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji. Pomoc została udzielona w terminie przekraczającym 60 dni. W czterech przypadkach środki przekazano w terminie od 168 do 180 dni, w dwóch w terminie do 248 dni i w dwóch powyżej 300 dni. Opóźnienia te we wszystkich przypadkach były spowodowane późnym przekazaniem przez MSW kopii decyzji w sprawie udzielenia pomocy oraz długim upływem czasu od chwili nabycia obywatelstwa przez repatrianta do terminu wydania decyzji w sprawie pomocy przez Ministra SW.*
- *W 2012 r. na terenie województwa warmińsko-mazurskiego osiedliło się dwóch repatriantów¹⁴¹. Do końca 2012 r. repatriantowi, który osiedlił się w powiecie oleckim we wrześniu 2012 r. nie wypłacono pomocy finansowej, mimo iż pomoc ta została mu przyznana przez Ministra SW decyzją z dnia 26 października 2012 r. Ww. decyzja*

¹⁴⁰ Decyzja z 16 września 2011 r. została wydana przez Ministra Spraw Wewnętrznych w 25 dni po uzyskaniu przez repatriantkę obywatelstwa polskiego.

¹⁴¹ Dane uzyskane od Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK.

o przyznaniu repatriantowi pomocy finansowej ze środków budżetu państwa na pokrycie kosztów przejazdu oraz zagospodarowanie i bieżące utrzymanie stała się ostateczna w dniu 16 listopada 2012 r. i wpłynęła do Urzędu Wojewódzkiego 19 listopada 2012 r., czyli już po 15 listopada roku budżetowego. Wojewoda nie przekazał dotacji dla powiatu oleckiego, ponieważ zgodnie z art. 170 ust. 1 ufp, zmiany kwot dotacji celowych na zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego mogą następować w terminie do dnia 15 listopada roku budżetowego. Przyznana ww. decyzją pomoc została wypłacona repatriantowi dopiero w I kwartale 2013 r.

2. Wojewodowie na ogół bez zbędnej zwłoki przekazywali starostom środki finansowe na udzielenie repatriantom jednorazowej pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1–3 u.o.r.

W dwóch¹⁴² z pięciu skontrolowanych Urzędów Wojewódzkich kontrola wykazała przypadki przewlekłego postępowania w ww. sprawach.

- W siedmiu z 20 skontrolowanych spraw dotyczących jednorazowej pomocy Wojewoda Mazowiecki przekazał środki finansowe po upływie około półtora miesiąca od otrzymania wniosków starostów (prezydentów miast na prawach powiatów), mimo iż we wszystkich tych sprawach Wojewoda dysponował środkami finansowymi na ten cel w terminach umożliwiającym ich wcześniejsze przekazanie. Skutkowało to uniemożliwieniem starostom wypłaty wspomnianej pomocy w terminie 60 dni od dnia nabycia obywatelstwa polskiego przez repatrianta.

Kontrola wykazała też przypadki nieprzestrzegania przez Wojewodów trybu przekazywania dotacji i zaniżania lub zawyżania przyznanych kwot.

- Wojewoda Podlaski przyjął do realizacji wniosek złożony przez starostę Białostockiego po terminie (tj. po 31 października 2011 r.), kierując się – jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców – dobrem repatrianta i dążąc do jak najszybszego wypłacenia należnej mu pomocy. Wojewoda dysponował niezbędnymi środkami do wypłaty tej pomocy, bo uwzględnił je we wniosku o środki z rezerwy celowej na IV kwartał 2011 r. Przedmiotowy wniosek Starosty został złożony w dniu uprawomocnienia się decyzji Ministra SW dotyczącej przyznania tej pomocy. Nieprzyjęcie wniosku w tej sprawie skutkowało by możliwością wypłaty należnej repatriantowi pomocy dopiero po uruchomieniu środków z rezerwy celowej budżetu państwa na I kwartał 2012 r., tj. po około sześciu miesiącach od nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego. Dodać trzeba, że kwotę przyznaną repatriantce określoną w decyzji Ministra SW z dnia 16 września 2011 r. w wysokości ogółem 8.488,90 zł wypłacono 1 grudnia 2011 r. w 100 dni od uzyskania przez nią obywatelstwa polskiego.
- Wojewoda Opolski w jednym przypadku udzielił Staroście Prudnickiemu dotacji na pomoc, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.o.r. w kwocie niższej o 69,44 zł od przysługującej repatriantowi (8 569,44 zł) zgodnie z faktycznymi kosztami podróży i pomocy na zagospodarowanie określonymi w decyzji MSW. Dodać trzeba, że Wojewoda nie miał możliwości prawnej złożenia wniosku uzupełniającego, bowiem zgodnie z przepisem § 2 ust. 5 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” wnioski można składać do dnia 30 września każdego roku. Repatriantka wyraziła zgodę na pobranie wsparcia w kwocie niższej, niż określona w decyzji (decyzja z 8 października 2010 r.) i dobrowolnie zrzekła się brakującej kwoty. Została bowiem pouczone, że w związku z kończącym się rokiem budżetowym nie będzie mogła otrzymać tych środków w 2012 r. W drugim przypadku Wojewoda Opolski wypłacił Staroście Kluczborskiemu w nadmiernej wysokości (o 297,30 zł) środki z rezerwy celowej na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy na częściowe pokrycie kosztów poniesionych w związku z remontem lokalu mieszkalnego (art. 17 ust. 2 ustawy o repatriacji). Przyczyną powyższego było nierzetelne zweryfikowanie wniosku w zakresie zgodności wnioskowanych kwot z przepisami prawa. Kwota nadmiernie pobranej dotacji wraz z odsetkami (298,30 zł) została zwrócona przez Powiat w dniu 6 grudnia 2013 r.

3. W ocenie NIK, niedotrzymywanie ustawowych terminów wypłaty pomocy dla repatriantów zwykle nie leżało po stronie starostów (burmistrzów, prezydentów miast). Kontrola wykazała jednakże przypadki przewlekłości postępowania Starostw w udzielaniu pomocy ze środków rezerwy celowej.

- Urząd Miasta Stołecznego Warszawy wypłacał pomoc repatriantom po upływie jednego miesiąca od otrzymania środków finansowych na ten cel z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w tym w ośmiu przypadkach okres ten wynosił od 55 do 97 dni. Biorąc pod uwagę datę przekroczenia granicy przez tych repatriantów, okres ich oczekiwania na środki z pomocy wynosił od 115 do 409 dni od daty nabycia obywatelstwa polskiego.

¹⁴² Mazowiecki UW, Opolski UW.

- W Starostwie Kluczborskim przyczyną nieterminowej wypłaty pomocy przyznanej czterema decyzjami Ministra SZ była przewlekłość postępowania przy podejmowaniu uchwał w sprawie zmian w budżecie i opieszale działanie służb finansowych Starostwa. Powstałe opóźnienia wyjaśniono m.in. wyznaczaniem terminów posiedzeń organów Powiatu bez uwzględnienia konieczności możliwie jak najszybszego wypłacenia repatriantom przyznanej pomocy.

3.3.3. Udzielanie pomocy z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” przez placówki zagraniczne

W latach 2009–2013 Minister SZ wnioskował i otrzymał z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów” łącznie 800,0 tys. zł. Z przyznanej kwoty, placówki zagraniczne, na ww. cele, wykorzystwały ogółem 282,7 tys. zł tj. 35,3% przyznanych środków.

Powyższe środki, mogą być przeznaczone przez placówki na finansowanie zadań w zakresie:

- 1) udzielania pomocy repatriantom i przybywającym z nimi do Rzeczypospolitej Polskiej członkom najbliższej rodziny, na pokrycie kosztów przejazdu od najbliższej stacji kolejowej miejsca zamieszkania za granicą, do miejsca osiedlenia się w RP (art. 17 ust. 1 pkt 1 u.o.r.);
- 2) pokrywania kosztów uczestnictwa osób, które otrzymały decyzję przyrzeczenia wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji, a także członkom ich rodzin, w kursie nauki języka polskiego (art. 18 ust. 1 u.o.r.).

W latach 2009–2013 na sfinansowanie kosztów podróży do Polski 18 repatriantom nie posiadającym wystarczających środków na ten cel, skontrolowane Placówki Zagraniczne wydatkowały ogółem kwotę 8.537,6 euro. Z tej kwoty Konsulat w Irkucku udzielił pomocy dla 16 osób w kwocie ogółem 7.410,76 euro, Wydział Konsularny Ambasady w Moskwie dla jednej osoby w kwocie 198,24 euro i Wydział Konsularny w Astanie dla jednej osoby w kwocie 928,60 euro.

- Kontrola wykazała, że w jednym przypadku (Ambasada w Astanie w 2011 r.) Konsul odmówił pokrycia kosztów podróży repatriantowi i jego rodzinie. W aktach sprawy brak było jakiegokolwiek informacji o przyczynach odmowy. Natomiast na podaniu tej rodziny była przyklejona kartka z napisem „brak środków”.

W badanym okresie, dwie¹⁴³ z trzech skontrolowanych placówek, nie finansowały kosztów uczestnictwa w kursach języka polskiego osób, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji. Z ustaleń kontroli wynika, że osoby, wobec których konsul określił znajomość języka polskiego na poziomie „słaby” lub „brak” nie zwracały się z prośbą o udzielenie tej formy pomocy. Konsulowie tych placówek zapewniali, że osoby ze słabą lub żadną znajomością języka polskiego były informowane o możliwości pomocy w tym zakresie.

Kontrola wydatkowania środków na organizację kursów nauki języka polskiego w Ambasadzie w Astanie wykazała nieprzestrzeganie zasad określonych w rozporządzeniu w sprawie rodzajów kursów.

- Nierzetelnie weryfikowano dokumentację składaną przez nauczycieli o wypłatę wynagrodzenia za naukę uczestników kursów języka polskiego, skutkiem czego jednemu nauczycielowi wypłacono 654 euro za godziny nauki ponad obowiązujący limit godzin. W jednym przypadku nauczycielowi wypłacono łącznie kwotę 56 euro za naukę ośmiu osób w dniu, w którym nie odbywały się zajęcia. W jednym przypadku nauczycielowi wypłacono 110 euro za naukę pięciu osób, pomimo iż na przedłożonych przez nauczyciela listach obecności brakowało podpisów uczestników kursu potwierdzających ich udział w zajęciach. Trzeba podkreślić, że w przypadku siedmiu zbadanych spraw, kontrola wykazała, że konsul zrefundował poniesione przez nauczycieli języka polskiego wydatki w łącznej kwocie 1209 euro za naukę języka polskiego 15 osób, które nie posiadały decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Byli to mężowie/żony osób, które posiadały decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Artykuł 18 ust. 1 u.o.r. stanowi, że osobie, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji, a także członkom jej najbliższej rodziny konsul może zapewnić pokrycie kosztów

¹⁴³ Ambasada w Moskwie i Konsulat Generalny w Irkucku.

uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego, natomiast w rozporządzeniu w sprawie rodzajów kursów wskazano, iż w kursie takim może uczestniczyć tylko osoba z przyrzeczeniem wydania wize repatriacyjnej. Biorąc pod uwagę hierarchię źródeł prawa w Polsce, należy uznać, iż wypłata środków dla ww. osób była działaniem prawidłowym.

3.3.4. Udzielanie pomocy gminom zapewniającym repatriantom lokal mieszkalny lub przeprowadzającym remont lub adaptację lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta

W okresie objętym kontrolą cztery z pięciu skontrolowanych Urzędów Wojewódzkich udzielały pomocy gminom zapewniającym lokal mieszkalny nieokreślonym imiennie repatriantom na podstawie art. 21 u.o.r., zaś trzy udzieliły dotacji w związku z przeprowadzonym remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta (art. 22 u.o.r.).

Kontrola wykazała w dwóch przypadkach nieprzestrzeganie przez Wojewodów zasad udzielania gminom ww. pomocy.

- Wojewoda Mazowiecki przekazał Gminie Garwolin środki z tytułu zapewnienia lokalu mieszkalnego po upływie 80 dni od wpływu wniosku Miasta Garwolin. Naruszało to przepis § 9 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”. Główną przyczyną zwłoki był brak sprawnego przepływu dokumentacji wnioskowej pomiędzy Wydziałami Urzędu Wojewódzkiego odpowiedzialnymi za załatwienie tego wniosku.
- Wojewoda Opolski udzielił Gminie Byczyna na podstawie art. 22 u.o.r. dotacji ze środków budżetu państwa w nadmiernej wysokości o kwotę 1 020,60 zł. Przyczyną tej nieprawidłowości było nierzetelne zweryfikowanie zgodności wnioskowanych kwot z przepisami prawa. Ponadto Wojewoda na podstawie prawidłowo zawartych trzech porozumień z gminą Byczyna w dniu 31 maja 2012 r. i 14 porozumień zawartych z tą Gminą w dniu 17 lipca 2013 r. w związku z wnioskami o dotację złożonymi 8 lutego 2012 r. i 6 maja 2013 r., przekazał Gminie dotacje z opóźnieniem odpowiednio o: 97 i 48 dni. Naruszało to przepis § 9 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, zgodnie z którym Wojewoda przekazuje gminie spełniającej warunki, o których mowa w art. 21 ust. 2 u.o.r., na podstawie zawartego porozumienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 u.o.r., dotację w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o udzielenie dotacji. NIK zwraca uwagę na możliwe ryzyko wystąpienia przez wnioskującą gminę z roszczeniem dochodzenia należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych¹⁴⁴. Potencjalna kwota odsetek obliczona zgodnie z art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynosi 48 970,85 zł.

3.3.5. Udzielanie pomocy na aktywizację zawodową repatriantów

Kontrola wykazała, że trzech z pięciu kontrolowanych Wojewodów prawidłowo realizowało zadania w zakresie udzielania dotacji na aktywizację zawodową repatriantów. W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono przewlekłość postępowania przy przekazywaniu środków finansowych na pokrycie kosztów aktywizacji zawodowej repatriantów, o której mowa w art. 23 ust. 1 u.o.r. oraz jeden przypadek przekazania dotacji na ww. cel w kwocie wyższej od kwoty określonej w umowie zawartej z repatriantem.

- W okresie objętym kontrolą Wojewoda Opolski udzielił trzem Starostwom (Głubczyckie, Kluczborskie i Prudnickie) dotacji na aktywizację zawodową repatriantów. Środki te w kwocie ogółem 407,8 tys. zł (na podstawie zawartych umów) były przeznaczone na zwrot części kosztów poniesionych przez pracodawców na utworzenie stanowiska pracy oraz na wynagrodzenia, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne. Środki z dotacji były przekazywane starostom w terminach umożliwiających pełne i terminowe wykonanie zobowiązań zaciągniętych przez starostów.
- W ww. okresie Wojewoda Mazowiecki, ze środków rezerwy celowej, udzielił na podstawie 16 wniosków wsparcia na aktywizację zawodową w łącznej kwocie 131,6 tys. zł. W 15 na 16 przypadków Wojewoda przekazał dotację w wysokości zgodnej z umową podpisaną między starostą a repatriantem lub pracodawcą repatrianta. W jednym przypadku Wojewoda przekazał dotację w wysokości wyższej o 595 zł niż kwota określona w umowie zawartej

¹⁴⁴ Art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.) w związku z art. 49 ust. 1 powołanej ustawy.

między Prezydentem Miasta Stołecznego Warszawy a repatriantem¹⁴⁵. Miasto Stołeczne zwróciło nadpłaconą dotację w ramach zwrotu niewykorzystanych środków z rezerwy celowej w dniu 9 grudnia 2010 r. Powodem udzielenia dotacji w nadmiernej wysokości była pomyłka pracownika Wydziału Polityki Społecznej przy określaniu wysokości środków na ten cel. W przypadku sześciu spraw przekazanie środków na aktywizację zawodową repatriantów do jednostek samorządu terytorialnego nastąpiło po upływie ponad miesiąca od daty otrzymania przez Wydział Finansów pisma z Wydziału Polityki Społecznej Mazowieckiego UW z prośbą o ich wypłatę, pomimo że Wojewoda dysponował środkami finansowymi na ten cel.

- Wojewoda Śląski w okresie objętym kontrolą ze środków rezerwy celowej na podstawie 32 wniosków udzielił wsparcia na aktywizację zawodową w łącznej kwocie 993,3 tys. zł. Kontrola wykazała przypadek zaakceptowania wniosku do realizacji, mimo iż nie spełniał wymogów określonych w § 6 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej, bo nie zawierał m.in. umowy z pracodawcą, umowy z repatriantem, programu stażu dostosowawczego. W uzasadnieniu przyczyn przyjęcia tego wniosku do realizacji podano m.in.: „Znalezienie pracodawcy dla repatrianta nie jest czynnością jednorazową ani łatwą. Często starosta sygnalizuje tutaj organowi znalezienie pracodawcy i prosi faxem o zabezpieczenie środków z uwagi na obowiązujące terminy kwartalne na złożenie wniosku zbiorczego do MSW. Nawiązanie kontaktu z odpowiadającym repatriantowi pracodawcą, podjęcie rozmów i uzgodnień jest czasochłonne, a zapewnienie środków na aktywizację jest bardzo istotne, w przeciwnym przypadku sama gmina obciążona jest dodatkowo kosztami utrzymania repatriantów z własnego budżetu, a długie pozostawanie repatriantów bez pracy wpływa na nich destrukcyjnie i stanowi przeszkodę w prawidłowej adaptacji w naszym kraju. Częstokroć negocjacje z pracodawcą czy zbieranie dokumentów trwają dłużej (czego nie da się przewidzieć) i przekraczają graniczny termin kwartalny, niemniej taki finalny etap jest nieprzerwanie sygnalizowany telefonicznie, faxowo lub mailowo przez Starostę. Nie ujęcie takiego pracodawcy we wniosku zbiorczym np. na pierwszy kwartał danego roku i zaplanowanie go na następny kwartał, spowodowałoby przesunięcie wypłaty środków o kilka miesięcy i skutkowało wycofaniem się pracodawcy (niejednokrotnie tak było), nie mającego środków na wypłatę wynagrodzenia dla repatrianta, tym bardziej, że zatrudniające zakłady pracy są różne jak np. w przypadku repatrianta WK. był to zakład pracy chronionej. Zrezygnowanie pracodawcy w takim przypadku spowodowałoby ogromne perturbacje dla repatrianta, nie mającego z czego utrzymać rodziny, a także zniechęciłoby Gminę do zaproszenia następnych repatriantów, przy czym trzeba wskazać na ogromny wysiłek jaki podjęła Gmina Żory i Będzin zapraszając np. w 2011 r. jednocześnie siedem rodzin repatriantów, a w latach poprzednich po 5 rodzin repatriantów. Dlatego w przypadkach jak przedmiotowe, chcąc zapobiec wycofywaniu się pracodawców z aktywizacji zawodowej, tutaj organ dąży do pozytywnego załatwienia spraw aktywizacji zawodowej repatriantów, przy przestrzeganiu przepisów ustawy o repatriacji, mając na względzie cel tej ustawy – to jest pomoc repatriantom”.

W ocenie NIK Starostowie w zróżnicowanym stopniu korzystali z możliwości zapewnienia aktywizacji zawodowej repatriantom mającym trudności w samodzielnym podjęciu pracy. Kontrola wykazała, że w dwóch¹⁴⁶ z ośmiu skontrolowanych urzędów służby podległe starości nie interesowały się aktywizacją zawodową repatriantów.

- Kontrola w Starostwie Białostockim wykazała, że w aktach spraw repatriantów nie było dokumentacji dotyczącej aktywizacji zawodowej. Jak wyjaśnił Starosta: „Do Starostwa w latach 2009–2013 wpływały jedynie wnioski od repatriantów o udzielenie pomocy określonej art. 17 ust 1 i 3 ww. ustawy, które zostały w całości zrealizowane. Żaden z repatriantów osiadłych na terenie naszego powiatu nie wystąpił do nas z wnioskiem o pomoc w jego aktywizacji zawodowej. Nie informowaliśmy tym samym repatriantów o możliwościach wynikających z art. 23 ustawy o repatriacji. Powyższe wynikało z przeoczenia. Niezwłocznie poinformujemy zainteresowanych o możliwości częściowej refundacji z budżetu państwa kosztów ich aktywizacji zawodowej.” Nie interesowano się również trudnym położeniem materialnym repatriantów przebywających na terenie powiatu. Poza dokonaniem przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (PCPR) w Białymstoku, na prośbę Starostwa, wywiadu środowiskowego potwierdzającego trudną sytuację socjalno-bytową repatriantów nie podjęto żadnych działań w celu objęcia ich opieką. Nie analizowano potrzeb repatriantów przybyłych na teren powiatu w zakresie ich aktywności zawodowej. Brak działań wyjaśniono: „Nie dokonywaliśmy takich analiz ponieważ żaden z repatriantów nie zwrócił się do Starostwa z prośbą o pomoc w zakresie jego aktywizacji zawodowej. Jedynie w 2012 r. PCPR w Białymstoku, przeprowadzający na nasz wniosek wywiad środowiskowy, poinformował repatriantkę o konieczności jej

¹⁴⁵ Umowa z 8 czerwca 2010 r. Kwota na aktywizację zawodową miała być nie wyższa niż 2 185 zł. Wojewoda przekazał w dniach 2 i 30 lipca dotację na ten cel w łącznej kwocie 2 780 zł.

¹⁴⁶ Starostwo Białostockie i Kluczborskie.

zarejestrowania się w PUP w Białymstoku, gdzie powinna uzyskać również informacje o planowanych przez PUP w Białymstoku szkoleniach m.in. unijnych dla osób, które chcą rozpocząć własną działalność gospodarczą.”

- Podobnie Służby Starosty Kluczborskiego nie informowały repatriantów po ich osiedleniu się na terenie Powiatu o możliwości korzystania z usług Powiatowego Urzędu Pracy (PUP), jak również nie interesowały się ich sytuacją zawodową, w tym potrzebami w zakresie aktywacji zawodowej. Starosta wyjaśnił, że: „... repatrianci po przyjeździe na teren Powiatu byli obejmowani całościową opieką przez gminę, która zaprosiła ich do osiedlenia się, w tym przekazywano im informacje o możliwości skorzystania z różnych form pomocy, także o możliwości zapewnienia im pomocy w ramach aktywizacji zawodowej oferowanej przez PUP. Po zarejestrowaniu się repatrianta w PUP jako osoby bezrobotnej, PUP obejmował ich aktywizacją zawodową na ogólnych zasadach. Osoby te korzystały m.in. ze szkoleń dla osób poszukujących pracy. W momencie poinformowania przez pracodawcę o woli podpisania umowy o zorganizowanie zatrudnienia dla repatrianta, PUP każdorazowo przystępował do realizacji swoich zadań w ramach aktywizacji zawodowej repatriantów”. Ponadto Starosta wyjaśnił, że: „służby Starosty nie są informowane o fakcie przybycia repatriantów na teren Powiatu. Dyrektor PUP wyjaśniła: osoby, w tym repatrianci, rejestrujące się w PUP jako bezrobotni, są aktywowani zgodnie z ustawą z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Jeżeli repatriant, po przyjeździe na teren Powiatu nie rejestruje się jako osoba bezrobotna, to PUP nie posiada informacji, że taka osoba przebywa na terenie Powiatu. Po rejestracji, tak jak każda osoba zarejestrowana jako bezrobotna, kierowany jest do pośrednika pracy, gdzie zakłada się dla niego ścieżkę aktywizacji zawodowej i informuje o usługach PUP”.

Podpisanie umów z pracodawcami o zorganizowanie zatrudnienia w ramach aktywizacji zawodowej repatriantów w okresie objętym kontrolą nie było poprzedzone wnioskiem repatrianta o tę aktywizację.

W dwóch z sześciu skontrolowanych Starostw udzielających wsparcia repatriantom w ramach aktywizacji zawodowej stwierdzono przypadki przewlekłego postępowania przy przekazywaniu środków z dotacji celowej.

- W Urzędzie Miasta Stołecznego Warszawy wyniki kontroli realizacji siedmiu umów zawartych przez Prezydent z pracodawcami, wykazały, że Urząd Miasta spośród 11 wypłat na rzecz pracodawców osiem przekazał po określonym w umowach 30-dniowym terminie liczonym od daty otrzymania środków na ten cel z Mazowieckiego UW, z czego w czterech przypadkach środki te zostały przekazane od dwóch do trzech miesięcy po terminie. Jako przyczynę przewlekłości postępowania wskazano długotrwałe i pracochłonne działania formalne, wynikające ze specyfiki pracy administracji samorządowej i państwowej (rozbudowana struktura organizacyjna, obowiązujące przepisy, mało elastyczne działania, duża ilość zadań do realizacji). Podkreślano, że działania na rzecz wypłaty pomocy były uruchamiane w momencie otrzymania z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego decyzji finansowych. Po tym terminie dokonywane były zarządzeniem Prezydenta zmiany w budżecie Miasta (zmiany tego rodzaju dokonywane są dwa razy w miesiącu), angażowane odpowiednie środki finansowe, a następnie był uruchamiany wniosek o wypłatę środków.
- W Urzędzie Miasta Lublina przez prawie trzy miesiące nie podjęto działań w celu realizacji wniosku pracodawcy o refundację części kosztów wynagrodzenia repatrianta za grudzień 2012 r. w kwocie 1.386 zł, na podstawie umowy zawartej 31 lipca 2012 r. Wniosek o wypłatę środków za grudzień 2012 r. w ww. kwocie został złożony przez pracodawcę 9 stycznia 2013 r. Środki budżetu państwa zostały przyznane¹⁴⁷ decyzją Wojewody Lubelskiego z 22 marca 2013 r. Dopiero po upływie prawie trzech miesięcy od przyznania dotacji, Urząd wystąpił do pracodawcy o uzupełnienie wniosku poprzez dostarczenie dokumentów wymaganych do realizacji wypłaty, w tym zaświadczenia o niezaleganiu z opłacaniem składek ZUS. Wypłaty środków dokonano 28 czerwca 2013 r., po dostarczeniu przez pracodawcę wymaganych dokumentów (24 czerwca 2013 r.). Przewlekłość postępowania w tym przypadku wyjaśniono m.in., tym, że w związku z udzieleniem urlopu bezpłatnego pracownikowi zajmującemu się sprawami budżetu, Informacja o zmianach w budżecie wprowadzająca środki na aktywizację zawodową repatrianta, nie została przekazana pracownikowi zajmującemu się tym zadaniem.

¹⁴⁷ Na wniosek Urzędu Miasta złożony 14 sierpnia 2012 r., po podpisaniu umowy z pracodawcą, w terminie określonym w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”.

3.3.6. Udzielanie pomocy na organizację kursów adaptacyjnych i kursów nauki języka polskiego dla repatriantów przybyłych do Polski

W latach 2009–2010 Minister EN powierzył organizację kursów dla repatriantów i członków ich rodzin Polonijnemu Centrum Nauczycielskiemu w Lublinie, a w latach 2011–2013 Ośrodkowi Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą¹⁴⁸, z tym że za organizację ww. kursów odpowiedzialne było PCN jako część ORPEG.

Z uwagi na skalę i charakter stwierdzonych nieprawidłowości NIK negatywnie oceniła działania ORPEG w zakresie organizację kursów adaptacyjnych i kursów nauki języka polskiego dla repatriantów przybyłych do Polski.

W latach 2009–2013 (I półrocze) na organizację i prowadzenie kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych Minister EN z rezerwy celowej przekazał PCN/ORPEG łącznie 2 224,0 tys. zł. W ww. okresie na realizację tego zadania wydatkowano łącznie 1 301,8 tys. zł. Szczegółowe dane dotyczące wykorzystania środków z rezerwy celowej w poszczególnych latach prezentuje tabela nr 6:

Tabela nr 6

w tys. zł

Lp.	Rok	Kwota z rezerwy ujęta w planie wydatków PCN/ORPEG	Kwota wydatkowana na organizację kursów	Wykorzystanie [%]
1.	2009	600,0	186,0	31,0
2.	2010	406,0	406,0	100,0
3.	2011	406,0	406,0	100,0
4.	2012	406,0	303,8	74,8
5.	2013 I (półrocze)	406,0	0	0
Ogółem		2 224,0	1 301,8	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK.

Niższe od planowanego wykorzystanie środków z rezerwy celowej na organizację kursów w 2009 i 2012 r. wynikało stąd, że do Polski przybyło mniej repatriantów niż założono. Wykorzystanie w 2011 r. 100% środków z rezerwy celowej uzyskano w wyniku pokrycia m.in. kosztów przygotowania opracowań i publikacji w kwocie 78 451,73 zł, zleconych już po zakończeniu realizacji wszystkich kursów.

W latach 2009–2013 (I połowa) w związku z organizacją kursów dla repatriantów zawarto łącznie 304 umowy w formie pisemnej o łącznej wartości 1 188 tys. zł.

Informację o planowanych do przeprowadzenia kursach przesyłano do urzędów wojewódzkich, ośrodków pomocy społecznej, kuratoriów i wybranych urzędów miast lub bezpośrednio do repatriantów wskazanych przez urzędy wojewódzkie oraz publikowano na stronie internetowej ORPEG/PCN. Zainteresowani repatrianci proszeni byli o wypełnienie ankiety nt. kraju pochodzenia, poziomu znajomości języka polskiego, preferowanego terminu kursu. Zwracano się również z prośbą do repatriantów biorących udział w kursie o rozpowszechnienie w środowisku repatriantów informacji o możliwości zorganizowania kolejnych edycji kursu.

¹⁴⁸ Z dniem 1 stycznia 2011 r. na mocy zarządzenia Nr 35 Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 listopada 2010 r. Polonijne Centrum Nauczycielskie w Lublinie zostało włączone do Zespołu Szkół dla Dzieci Obywateli Polskich Czasowo Przebywających za Granicą, któremu nadano nazwę Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą.

W badanym okresie kursy dla repatriantów organizowane były w formach wskazanych w rozporządzeniu w sprawie rodzajów kursów, tj. w formie obozów w dwóch (lata 2009, 2011–2012) lub trzech terminach (2010 r.) w wymiarze 100 godzin. Miejscem organizacji ww. obozów był Lublin i Dąbrowica k. Lublina (lata 2009–2010) oraz Nałęczów (lata 2011–2012). W latach 2009–2012 z takiej formy pomocy skorzystało łącznie 456 repatriantów i członków ich rodzin (w 2009 r. – 98 osób, w 2010 r. – 171 osób, w 2011 r. – 113 osób, w 2012 r. – 74 osoby). Od 2011 r. ORPEG poza kursami w formie obozów organizował także kursy językowe w miejscu zamieszkania repatriantów i członków ich rodziny w wymiarze 50 godzin. Kursy językowe były organizowane dla osób, które wcześniej, w danym roku brały udział w kursie adaptacyjno-językowym w formie obozu i zgłosiły zapotrzebowanie na dodatkowe szkolenie językowe. Z tej formy pomocy w latach 2011–2012 skorzystały 152 osoby (w 2011 r. – 92 osoby, w 2012 r. – 60 osób).

W okresie 2009–2012 w kursach w formie obozu uczestniczyło 40 dzieci repatriantów, które nie ukończyły szóstego roku życia. Z tytułu obecności na kursach tych dzieci poniesione zostały wydatki w łącznej szacunkowej kwocie 98 082,00 zł, na które składały się koszty: zakwaterowania i wyżywienia, dydaktyki, materiałów dydaktycznych oraz wycieczki dydaktycznej. Zgodnie z art. 18 ust. 2 u.o.r., repatriantowi i przybyłym z nim do Rzeczypospolitej Polskiej członkom najbliższej rodziny repatrianta może być udzielona pomoc przez zapewnienie uczestniczenia w bezpłatnych kursach języka polskiego i adaptacji w społeczeństwie polskim. Natomiast rozporządzenie w sprawie rodzajów kursów stanowi, że kursy mogą być organizowane dla dzieci sześciolletnich, korzystających z przygotowania przedszkolnego, dzieci i młodzieży podlegających obowiązkowi szkolnemu i obowiązkowi nauki oraz dla osób pełnoletnich. Przepisy ww. rozporządzenia nie odnoszą się jednakże do organizowania aktywności dzieci poniżej 6 roku życia. Zgodnie z § 6 powołanego rozporządzenia, w przypadku kursów organizowanych w formie obozu, organizator zapewnia bezpłatne wyżywienie, zakwaterowanie i dojazd wyłącznie uczestnikom kursu.

Zdaniem NIK, zapewnienie podczas ww. kursów opieki nad dziećmi repatriantów poniżej szóstego roku życia, umożliwiło tym repatriantom uczestnictwo w kursach języka polskiego i kursach adaptacyjnych organizowanych poza miejscem ich zamieszkania.

Do oceny merytorycznej kursów stosowano obowiązujący w PCN dokument pn. *Procedura i narzędzia ewaluacji PCN w Lublinie*. Ewaluacje kursów obejmowały badanie jakościowe i ilościowe oraz obserwacje i wywiady przeprowadzane m.in. na podstawie ankiet, które wypełniali uczestnicy kursów po ich zakończeniu. Zgłoszone przez repatriantów zapotrzebowanie na zwiększenie liczby godzin języka polskiego poskutkowało zorganizowaniem w 2011 i 2012 r. kursów języka polskiego w miejscu zamieszkania repatriantów i członków ich rodziny. Kontrola NIK nie obejmowała oceny merytorycznej zajęć prowadzonych na kursach adaptacyjnych i kursach języka polskiego. Szczegółowym badaniem objęto wszystkie 304 umowy związane z organizacją i prowadzeniem kursów dla repatriantów w okresie 2009–2013 (I półrocze) oraz ich rozliczenia, a także 21 faktur i rachunków o łącznej wartości 133 134,07 zł nie związanych z ww. umowami.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- » nieprzeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących zakupu usług hotelowych w 2010 r. oraz usług edukacyjnych w latach 2009–2012 z zastosowaniem trybów określonych w ustawie pzp,

- » wydatkowaniu w 2011 r. środków publicznych z rezerwy celowej w wysokości 78 451,73 zł już po zakończeniu kursów adaptacyjnych i kursów języka polskiego dla repatriantów i członków ich najbliższej rodziny,
- » niecelowym wydatkowaniu środków publicznych z rezerwy w wysokości 26 361,14 zł,
- » nierzetelnym i niezgodnym z przepisami ufp i Kc sporządzaniu umów dotyczących organizacji i przeprowadzania kursów dla repatriantów,
- » nieskutecznej kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych,
- » nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji dotyczącej zajęć organizowanych w ramach kursów dla repatriantów.

Kontrola wykazała m.in., że:

- *W ORPEG nie stosowano przepisów ustawy pzp w związku z udzieleniem zamówień publicznych w łącznej kwocie 655 979,00 zł (tj. 50,4% wydatków poniesionych w badanym okresie) dotyczących zakupu usługi hotelowej w 2010 r. oraz usług edukacyjnych w latach 2009–2012. W 2010 r. z tytułu noclegów i wyżywienia dla repatriantów i członków ich rodzin wydatkowano łącznie 98 664,00 zł brutto (97 374,43 zł netto, tj. 25 365 euro). W latach 2009–2012 zawarto łącznie 264 jednostkowe umowy o prowadzenie kursów dla repatriantów o łącznej wartości 557 315,00 zł nie stosując zasad i trybów określonych w przepisach ustawy pzp, mimo że łączna wartość ww. umów w poszczególnych latach wyniosła odpowiednio: 76 310,00 zł (19 682 euro), 144 755,00 zł (37 706 euro), 204 700,00 zł (53 321 euro) i 131 550,00 zł (32 727 euro). Dyrektorka ORPEG wyjaśniła m.in., że pozyskując usługodawcę w zakresie zapewnienia noclegów i wyżywienia podjęto starania, aby koszty z tym związane były racjonalne. Natomiast zajęcia dydaktyczne dla repatriantów traktowano jako usługi szkolenia specjalistycznego, dlatego nie przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na prowadzenie zajęć. Artykuł 4 pkt 8 ustawy pzp zwalnia z obowiązku stosowania przepisów tej ustawy w przypadku zamówień, których wartość nie przekracza 14 000 euro. W związku z powyższym, brak było podstawy prawnej do wyłączenia stosowania przepisów ustawy pzp do ww. zamówień publicznych. Zawarcie poszczególnych umów naruszyło przepis art. 32 ust. 2 powołanej ustawy stanowiący, że zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości. Natomiast zgodnie z art. 32 ust. 4 wspomnianej ustawy, jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia. W świetle art. 17 ust. 1b ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁴⁹ (undfp), naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych¹⁵⁰. Dodać trzeba, że od 2011 r. na podstawie ustawy pzp przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których przedmiotem były usługi hotelowe, a w 2013 r. postępowanie, którego przedmiotem były zajęcia dydaktyczne dla repatriantów i członków ich rodzin.*
- *Nierzetelnie wydatkowano środki finansowe w wysokości 78 451,73 zł pochodzące z rezerwy celowej z 2011 r. (tj. 19,3%), przekazane ORPEG na organizację w 2011 r. kursów adaptacyjnych i kursów języka polskiego. Ww. kwotę wydatkowano już po zakończeniu tych kursów. Kontrola wykazała, że ze środków na potrzeby kursów językowych w miejscach zamieszkania repatriantów prowadzonych w okresie od 12 września do 25 listopada 2011 r.¹⁵¹ w kolejnych latach zlecono: opracowanie programów kursów, artykułów i publikacji oraz ich redakcję, korektę i wydruk, skład komputerowy, sporządzenie ilustracji, kolorowanek, zapisów nutowych oraz zorganizowanie nauczania z wykorzystaniem technologii informacyjnej. Również po zakończeniu kursów pod koniec 2011 r. wydatkowano 20 551,73 zł na druk trzech opracowań dotyczących nauki języka polskiego¹⁵² każde w liczbie 1 000 egzemplarzy oraz dwóch opracowań: „Proces repatriacji w perspektywie psychologicznej” i „Bajki niezapominajki” każde w liczbie 500 egzemplarzy. Dyrektorka ORPEG wyjaśniła, że powstałe pomoce były wykorzystywane na kolejnych kursach oraz przekazywane repatriantom i członkom ich rodzin - uczestnikom kolejnych edycji szkoleń, zatem takie*

¹⁴⁹ Dz. U. z 2013, poz. 168.

¹⁵⁰ Stosownie do art. 38 ust. 1 undfp karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata. Jeżeli jednak w tym okresie wszczęto postępowanie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, karalność ustaje z upływem 2 lat od zakończenia tego okresu.

¹⁵¹ W ich koszt zostały ujęte zobowiązania wynikające z 35 umów na łączną kwotę 57 900,00 zł, zawartych w okresie od 28 listopada do 19 grudnia 2011 r.

¹⁵² „Dyktanda obrazkowe”, „Rymy na każdą okazję” i „Spotkania z językiem polskim”.

wykorzystanie pozostałych środków wydawało się racjonalne oraz korzystne dla przyszłych uczestników szkoleń. Należy jednak wskazać, że Minister EN powierzał organizację kursów osobno dla każdego roku budżetowego, zatem zlecając opracowanie ww. opracowań i artykułów Wicedyrektor ORPEG nie mogła mieć pewności, że zadanie to w kolejnych latach również zostanie powierzone ORPEG. Ponadto, w opinii NIK wydanie materiałów dla repatriantów w tak dużych nakładach, mając na uwadze, że latach 2009–2012 w kursach uczestniczyło średniorocznie 114 osób (w tym dzieci), było niecelowe.

- W latach 2010–2011 niecelowo wydatkowano kwotę 26 361,14 zł na zakup kserokopiarki, nagrywarki VHS i DVD, projektora krótkoogniskowego oraz dysku zewnętrznego, pomimo że rodzaj statutowych zadań ORPEG/PCN, tj. m.in. organizowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli pracujących wśród Polonii i Polaków zamieszkałych za granicą wskazywały, że ww. placówka powinna być przygotowana w tym zakresie do prowadzenia kursów. Kursy dla repatriantów odbywały się dwa lub trzy razy w roku, zatem NIK nie znajduje uzasadnienia dla zakupu tego typu wyposażenia jednostki tylko na potrzeby prowadzenia ww. kursów. Dodać też trzeba, że Minister EN powierzał organizację kursów osobno dla każdego roku budżetowego, nie było więc pewne, czy zadanie to w kolejnych latach będzie realizować ORPEG/PCN, a zakupiony sprzęt zostanie ponownie wykorzystany w trakcie prowadzenia kursów dla repatriantów.
- W latach 2009–2011 zaciągnięto zobowiązania w ww. zakresie na podstawie 84 umów o łącznej wartości 174 605,00 zł (tj. 14,7% wartości wszystkich badanych umów) podpisanych przez osoby nieupoważnione. W myśl art. 15 undfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest zaciągnięcie zobowiązania bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących zaciągania zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych.
- W latach 2009–2010 zawarto 98 umów o dzieło na łączną kwotę 199 455,00 zł, pomimo że ich przedmiotem nie było wykonanie dzieła. Dyrektor ORPEG podała m.in., że osoby prowadzące zajęcia opracowywały dzieło w postaci materiałów edukacyjnych, a ich działania przynosiły także rezultat niematerialny, w postaci efektów kształcenia – nabytej wiedzy i umiejętności uczestników szkoleń. W ocenie NIK umowy, których przedmiotem było przeprowadzanie kursów nie mają charakteru umowy o dzieło, bowiem przez umowę o dzieło, zgodnie z art. 627 Kc, przyjmujący zamówienie zobowiązuje się do wykonania oznaczonego dzieła. Elementem charakterystycznym takiej umowy jest zatem odpowiedzialność wykonawcy dzieła za konkretny rezultat. W przypadku przeprowadzania zajęć dydaktycznych niemożliwe jest zagwarantowanie rezultatu w postaci nauczania uczestników kursów zagadnienia, które jest przedmiotem zajęć. Kontrahenci PCN na podstawie ww. umów zostali zobowiązani jedynie do starannego działania.
- W treści 19 umów nie określono kwot wynagrodzenia dla przyjmujących zlecenie, co świadczyło o nierzetelności przy sporządzaniu ww. umów. Łączna kwota wynikająca z rozliczeń dołączonych do tych umów wyniosła 24 840,00 zł. Przyczyną tej nieprawidłowości było sporządzenie ww. umów na formularzu niezawierającym odpowiednich rubryk do wpisania kwoty umowy i liczby godzin. Druki te w okresie późniejszym zostały skorygowane.
- W 157 umowach na łączną kwotę 325 265,00 zł przedmiot umowy został sformułowany zbyt ogólnie, tj. w sposób nie pozwalający na ustalenie jaki rodzaj zajęć został zlecony. W toku kontroli przedstawiono dokumenty, które według wyjaśnień kontrolowanego miały stanowić załączniki do umów z lat 2009–2012. Podczas badania ww. dokumentów stwierdzono, że osiem umów z lat 2009–2011 oraz wszystkie umowy z 2012 r. nie posiadały w ogóle załączników. Natomiast w treści umów zawartych w latach 2009–2010 nie było wzmianki o załącznikach. Dokumenty przedstawione jako załączniki do tych umów zawierały określenie przedmiotu i cel zajęć (poza dokumentami do sześciu umów, które były prezentacjami), jednakże z ich treści również nie wynikało, że stanowią załączniki do tych umów. Nie wyjaśniono przyczyn niesprecyzowania przedmiotu ww. umów w ich treści lub braku sporządzenia do nich załączników.

Ponadto kontrola wykazała słabość systemu kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych. Stwierdzono m.in., że na wszystkich 304 zbadanych umowach zawartych w latach 2009–2013 (I półrocze) w łącznej kwocie 1 187 951,52 zł¹⁵³ brak było podpisu głównego księgowego, co było niezgodne z art. 54 ust. 3 ufp stanowiącym, że dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji.

¹⁵³ W przypadku umów, na których brakowało wartości, uwzględniono kwoty z rozliczeń tych umów.

4.1 Przygotowanie kontroli

W celu właściwego przygotowania programu kontroli Najwyższa Izba Kontroli 26 czerwca 2013 r. zorganizowała spotkanie panelowe z udziałem ekspertów reprezentujących środowisko nauki, administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych. Celem panelu było zebranie opinii o prowadzonej przez Rząd RP polityce migracyjnej, w tym o PMP oraz procesie repatriacji.

Na etapie przygotowania kontroli skorzystano również z możliwości pobierania danych w wersji elektronicznej od jednostek nieobjętych kontrolą.

W okresie od 2 do 13 września 2013 r. przeprowadzone zostało badanie ankietowe w gminach, w wyniku którego zebrane zostały informacje i opinie gmin o procesie repatriacji, a także podjętych działaniach mających na celu przeciwdziałanie problemom demograficznym na ich terenie. Ankiety zostały przesłane do 2 479 urzędów miast/gmin, uzyskano odpowiedź od 1 645 jednostek, tj. 66,4%.

Do kontroli wybrano województwa i starostwa, które w okresie objętym kontrolą przyjmowały repatriantów oraz umożliwiały osobom z polskim pochodzeniem osiedlanie się w Polsce.

Ponadto zebrano opinie 45 osób repatriowanych do Polski odnośnie procesu repatriacji.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola została przeprowadzona w 21 jednostkach, tj. w czterech Ministerstwach (MSW, MSZ, MEN, MPiPS), pięciu Urzędach Wojewódzkich, czterech Starostwach Powiatowych, czterech Urzędach Miasta, trzech Placówkach Zagranicznych oraz w ORPEG.

Czynności kontrolne prowadzone były od 23 października 2013 r. do 27 marca¹⁵⁴ 2014 r.

W trakcie kontroli w trybie on-line uzyskano informację z 11 urzędów wojewódzkich, w których NIK nie prowadziła niniejszej kontroli¹⁵⁵. Pytania dotyczyły głównie postępowań prowadzonych w sprawie osiedlania się na terytorium RP osób deklarujących polskie pochodzenie.

Do kierowników wszystkich jednostek objętych kontrolą skierowano łącznie 21 wystąpień pokontrolnych.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożyli kierownicy czterech jednostek kontrolowanych, tj. Minister SW, Minister SZ, Ambasador RP w Republice Kazachstanu oraz Wicedyrektor ORPEG.

Minister SW wniósł siedem zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego NIK. Uchwałą nr 20/2014 z dnia 14 maja 2014 r. Kolegium NIK uwzględniło w części zastrzeżenia, tj. do ustalenia dotyczącego wprowadzenia w życie Planu wdrażania PMP oraz w zakresie dokumentowania postępowań w sprawach stwierdzania polskiego pochodzenia, uznania za repatrianta oraz uznania za obywatela polskiego. Pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone. Dotyczyły one realizacji zadań określonych w dokumentach Rządu, nieterminowego prowadzenia działań w postępowaniach w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wize w celu repatriacji, nierzetelnego dokumentowania prowadzonych postępowań w sprawach wyrażenia zgody na wydanie wize krajowej w celu repatriacji lub przyrzeczenia jej wydania oraz wydawania decyzji o udzieleniu repatriantom pomocy finansowej, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.o.r., w terminach uniemożliwiających wypłacenie pomocy w ciągu 60 dni od dnia przekroczenia przez nich granicy.

¹⁵⁴ Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵⁵ W UW: Łódzkim, Wielkopolskim, Podkarpackim, Lubuskim, Świętokrzyskim, Kujawsko-Pomorskim, Warmińsko-Mazurskim, Zachodniopomorskim, Małopolskim, Dolnośląskim i Pomorskim.

Minister SZ wniósł pięć zastrzeżeń, w tym dwa z nich odnosiły się do Rządowego Programu. Pozostałe trzy zastrzeżenia dotyczyły: uwagi NIK w kwestii uporządkowania dokumentów strategicznych w obszarze współpracy z Polonią i Polakami za granicą oraz dwóch wniosków pokontrolnych NIK (o aktywne włączenie się MSZ w realizację rekomendacji zawartej w PMP dotyczącej korekty modelu akcji repatriacyjnej oraz o zintensyfikowanie działań edukacyjno-informacyjnych za pośrednictwem placówek dyplomatycznych wśród osób, którym wydano decyzję przyrzeczenia wizy w celu repatriacji w zakresie warunków życia w Polsce oraz możliwości korzystania z pomocy finansowej na cele określone w u.o.r.).

Kolegium NIK na posiedzeniu w dniu 14 maja 2014 r. uchwałą nr 21/2014 oddaliło w całości zastrzeżenia złożone przez Ministra SZ.

Ambasador RP w Republice Kazachstanu wniósł osiem zastrzeżeń dotyczących m.in. uzasadnienia oceny ogólnej i opisu stanu faktycznego oraz wniosku pokontrolnego. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK w dniu 14 kwietnia 2014 r. uwzględnił w całości dwa, w części dwa zastrzeżenia, a cztery pozostałe oddalił. Uwzględnienie w części zastrzeżeń nie miało wpływu na ogólną negatywną ocenę skontrolowanej działalności.

Wicedyrektor ORPEG zgłosiła dziewięć zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego NIK. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w NIK w dniu 8 maja 2014 r. uwzględnił w części trzy zastrzeżenia dotyczące organizacji kursów języka polskiego i kursów adaptacyjnych¹⁵⁶. Pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone. Uwzględnienie w części zastrzeżeń nie miało wpływu na ogólną negatywną ocenę skontrolowanej działalności.

4.3 Realizacja wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem 32 wnioski pokontrolne dotyczące przede wszystkim wyeliminowania nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra SW dotyczyły:

- zintensyfikowania prac nad Planem wdrażania dokumentu Polityka Migracyjna Polski w celu jego przyjęcia przez Radę Ministrów,
- zapewnienia terminowego zajmowania stanowiska w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy w celu repatriacji lub przyrzeczenia jej wydania stosownie do art. 106 § 3 k.p.a.,
- zapewnienia kompletności danych we wnioskach o wydanie wizy w celu repatriacji w części VII Adnotacje urzędowe,
- konsekwentnego prowadzenia prac w celu osiągnięcia pełnej funkcjonalności przez moduł Repatriant,
- wydawania decyzji o udzieleniu pomocy finansowej repatriantom w terminach umożliwiających wypłacanie tej pomocy w ciągu 60 dni od dnia przekroczenia granicy przez repatrianta.

Wnioski pokontrolne skierowane do Ministra SZ dotyczyły:

- podjęcia działań w celu jednoznacznego zdefiniowania aktualnych celów i zadań MSZ dotyczących cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie wraz z określeniem na poziomie Ministerstwa i placówek dyplomatycznych skutecznych mechanizmów służących do ich realizacji (w tym określenie systemu monitorowania umożliwiającego ocenę poziomu wykonania zadań),

¹⁵⁶ Zmiana liczby umów.

- zintensyfikowania działań zmierzających do uregulowania trybu postępowania przed konsulem w formie aktu prawa powszechnie obowiązującego,
- aktywnego włączenia się MSZ w realizację rekomendacji zawartej w dokumencie PMP, dotyczącej korekty modelu akcji repatriacyjnej,
- występowania o środki z rezerwy celowej – Pomoc dla repatriantów – w wysokości adekwatnej do szacowanych potrzeb,
- zintensyfikowania działań edukacyjno-informacyjnych za pośrednictwem placówek dyplomatycznych wśród osób, którym wydano decyzję przyrzeczenia wizy w celu repatriacji w zakresie warunków utrzymania i życia w Polsce oraz możliwości skorzystania z pomocy finansowej na cele określone w ustawie o repatriacji.

Do Ministra PiPS NIK wносиła o wdrożenie skutecznego systemu realizacji powierzonych Ministerstwu zadań wynikających z programów rządowych w zakresie repatriacji. Wniosek do Ministra EN dotyczył przeprowadzenia w ORPEG kontroli prawidłowości wykorzystania środków z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”. Do Dyrektora ORPEG, wnioskowano o zwiększenie nadzoru nad sporządzaniem i zawieraniem umów oraz innej dokumentacji związanej z realizowaniem powierzonych zadań oraz wzmocnieniem systemu kontroli wewnętrznej dokumentów finansowo-księgowych.

Po kontrolach w Placówkach Zagranicznych sformułowano m.in. wniosek o terminowe i rzetelne rozpatrywanie spraw osób ubiegających się o wydawanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz rzetelne ich dokumentowanie.

Wnioski pokontrolne skierowane do Wojewodów dotyczyły m.in.:

- zawiadamiania stron o niezłaźwieniu sprawy w terminie, stosownie do obowiązku wskazanego w art. 36 k.p.a.,
- dokonywania rzetelnej analizy wniosków przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a dotyczących środków z rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”.

Do Prezydentów miast i Starostów NIK wnioskowała o:

- składanie wniosków o przekazanie środków finansowych przeznaczonych na pomoc repatriantom, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”,
- zawiadamianie wnioskodawców o niezłaźwieniu sprawy w terminie, stosownie do art. 36 k.p.a.,
- podjęcie działań organizacyjnych mających na celu prawidłową realizację obowiązków wynikających z przepisów o repatriacji,
- usprawnienie procesu dokonywania wypłat otrzymanych z budżetu państwa środków z przeznaczeniem na pomoc repatriantom,
- przekazywanie pracodawcom refundacji części kosztów zatrudnienia repatriantów w terminach określonych w umowach dotyczących aktywizacji zawodowej repatriantów,
- wyeliminowanie okresów bezczynności w postępowaniach dotyczących refundacji kosztów zatrudnienia repatriantów.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali¹⁵⁷ o zrealizowaniu 16 wniosków pokontrolnych oraz podjęciu działań na rzecz realizacji 13 wniosków.

¹⁵⁷ Według stanu na 25 lipca 2014 r.

Delegatura NIK w Opolu skierowała jedno zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez Wojewodę i Wicewojewodę Opolskiego dotyczące przekazania na rzecz Gminy Byczyna dotacji celowej z budżetu państwa z naruszeniem przepisów prawa.

4.4 Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

Finansowe rezultaty kontroli¹⁵⁸ wyniosły ogółem 816 643,36 zł i związane były z:

- uszczupleniem środków lub aktywów – 69,44 zł [str. 49],
- kwotami nienależnie uzyskanymi – 297,30 zł [str. 49],
- kwotami wydatkowanymi z naruszeniem prawa – 657 296,90 zł [str. 49, 51, 56],
- kwotami wydatkowanymi z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 110 008,87zł [str. 56-57],
- potencjalnymi finansowymi lub sprawozdawczymi skutkami nieprawidłowości – 48 970,85 zł (potencjalna kwota odsetek) [str. 51].

¹⁵⁸ Według stanu na 27 lipca 2014 r.

5.1. Charakterystyka stanu prawnego

1. Repatriacja

Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.o.r. repatriantem jest osoba polskiego pochodzenia, która przybyła do RP na podstawie wizej krajowej w celu repatriacji z zamiarem osiedlenia się na stałe.

Za osobę polskiego pochodzenia, w rozumieniu art. 5 ust. 1 u.o.r., uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą łącznie następujące warunki: 1) co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej; 2) wykaże ona swój związek z polskością, w szczególności przez pielęgnowanie polskiej mowy, polskich tradycji i zwyczajów. Pierwszy warunek uważa się za spełniony, jeżeli co najmniej jedno z rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków wnioskodawcy potwierdziło swoją przynależność do Narodu Polskiego przez, w szczególności, pielęgnowanie polskich tradycji i zwyczajów (art. 5 ust. 3 u.o.r.). Za osobę polskiego pochodzenia uznaje się również osobę deklarującą narodowość polską, która posiadała w przeszłości obywatelstwo polskie lub co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków posiadało obywatelstwo polskie oraz spełniającą ww. warunek dotyczący związków z polskością (art. 5 ust. 2 u.o.r.).

Stosownie do art. 5 ust. 4 u.o.r. decyzje w sprawach stwierdzenia polskiego pochodzenia wydaje konsul. Od decyzji tej przysługuje odwołanie do ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 5 ust. 4a u.o.r.). Organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. w sprawach o stwierdzenie polskiego pochodzenia jest minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 5 ust. 5 u.o.r.).

Zgodnie z art. 4 u.o.r. osoba przybywająca do RP na podstawie wizej krajowej w celu repatriacji **nabywa obywatelstwo polskie z mocy prawa z dniem przekroczenia granicy RP.**

Zgodnie z art. 12 ust. 1-4 u.o.r. konsul wydaje wizę krajową w celu repatriacji po przedstawieniu dowodu potwierdzającego posiadanie lub zapewnienie lokalu mieszkalnego i źródeł utrzymania w RP, zwanych dalej „**warunkami do osiedlenia się**”. Dowodem potwierdzającym zapewnienie warunków do osiedlenia się jest:

- 1) uchwała rady gminy, zawierająca zobowiązanie zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy;
- 2) oświadczenie obywatela polskiego, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej mających siedzibę w Polsce, sporządzone w formie aktu notarialnego, zawierające zobowiązanie zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Przy czym oświadczenie osoby fizycznej, zawierające zobowiązanie do zapewnienia warunków do osiedlenia się może dotyczyć wyłącznie wstępnych, zstępnych lub rodzeństwa tej osoby;
- 3) uchwała rady powiatu, zobowiązująca starostę do zapewnienia miejsca w domu pomocy społecznej na terenie powiatu.

Uchwała oraz oświadczenie powinny zawierać w szczególności wskazanie lokalu mieszkalnego, formę udostępnienia tego lokalu oraz wskazanie źródeł utrzymania. Dowód potwierdzający źródła utrzymania nie jest wymagany od osób, którym przysługują uprawnienia emerytalne lub rentowe w rozumieniu przepisów emerytalnych i rentowych RP.

Stosownie do art. 12b ust. 1 u.o.r. wizę krajową w celu repatriacji lub decyzję o przyrzeczeniu wydania wizej wjazdowej w celu repatriacji wydaje albo odmawia jej wydania konsul właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o jej wydanie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Zgodnie z art. 9 u.o.r. **wiza krajowa w celu repatriacji** może być wydana osobie polskiego pochodzenia, która przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżańskiej, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgiskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej. Wiza krajowa w celu repatriacji może być również wydana dziecku osoby, o której mowa wyżej.

Osobie, która nie posiada zapewnionego w RP lokalu mieszkalnego i utrzymania, a spełnia pozostałe warunki do uzyskania wizy krajowej w celu repatriacji, konsul wydaje, na podstawie art. 11 ust. 1 u.o.r., **decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji**.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.o.r., za repatrianta może **być uznana osoba**, która spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) jest polskiego pochodzenia;
- 2) przed dniem wejścia w życie ustawy zamieszkiwała na stałe na terytorium, o którym mowa w art. 9 u.o.r.;
- 3) nie zachodzą wobec niej okoliczności, o których mowa w art. 8 u.o.r.;
- 4) przebywała na terytorium RP na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, udzielonego w związku z pobieraniem nauki w szkole wyższej na podstawie przepisów o podejmowaniu i odbywaniu studiów przez osoby niebędące obywatelami polskimi;
- 5) złożyła wniosek do wojewody w terminie 12 miesięcy od ukończenia szkoły wyższej.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.o.r. organem właściwym do wydania decyzji o uznaniu za repatrianta takiej osoby jest wojewoda właściwy ze względu na zamierzone miejsce osiedlenia się tej osoby. Osoba uznana za repatrianta nabywa obywatelstwo polskie z dniem, w którym decyzja o uznaniu za repatrianta stała się ostateczna (art. 16 ust. 3 u.o.r.).

Formy i tryb udzielania pomocy dla repatriantów

Repatriantowi oraz przybywającym z nim do RP członkom najbliższej jego rodziny, pozostającym we wspólnym gospodarstwie domowym, udziela się na podstawie art. 17 ust. 1 u.o.r. **jednorazowo pomocy ze środków budżetu państwa na:**

- 1) pokrycie kosztów przejazdu od najbliższego jego miejsca zamieszkania za granicą stacji kolejowej do miejsca osiedlenia się w RP, w wysokości ceny biletu kolejowego drugiej klasy oraz równowartości ceny jednego biletu kolejowego drugiej klasy na pokrycie kosztów przewozu mienia;
- 2) zagospodarowanie i bieżące utrzymanie, w wysokości dwukrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zwanego dalej „przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem”, w kwartale poprzedzającym dzień przyznania pomocy, na każdego członka rodziny;
- 3) pokrycie kosztów związanych z podjęciem na terytorium RP nauki przez małoletniego, podlegającego obowiązkowi szkolnemu w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o systemie oświaty, w wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na każde dziecko.

Stosownie do art. 17 ust. 5 u.o.r. minister właściwy do spraw wewnętrznych, w drodze decyzji, przyznaje oraz ustala wysokość tej pomocy. Artykuł 19 ust. 1 u.o.r. stanowi, że pomoc ta powinna być wypłacona w terminie 60 dni od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego. Wypłaty kwoty stanowiącej równowartość pomocy dokonuje starosta (art. 17 ust. 8 u.o.r.). Zgodnie

z art. 17 ust. 9 u.o.r. konsul może przyznać i wypłacić kwotę stanowiącą równowartość pomocy na pokrycie kosztów przejazdu, jeżeli osoba, której wydano wizę wjazdową krajową w celu repatriacji, nie posiada wystarczających środków na pokrycie kosztów podróży do RP.

Repatriantowi, który przybył do RP z terenów azjatyckich byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i poniósł **koszty związane z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się** na terytorium RP, udziela się pomocy, na podstawie art. 17 ust. 2 u.o.r. ze środków budżetu państwa na **częściowe pokrycie poniesionych kosztów**. Natomiast repatriantowi, który przybył do RP z terenów innych niż wyżej wskazane, może być udzielona pomoc na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy ze środków budżetu państwa na częściowe pokrycie **kosztów związanych z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się** na terytorium RP, poniesionych przez repatrianta, jeżeli repatriant znajduje się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej. Zgodnie z art. 17 ust. 4 i 4a u.o.r., pomoc, o której mowa w art. 17 ust. 2 i 3 u.o.r., stanowi zwrot udokumentowanych i uzasadnionych kosztów. Pomocy udziela się do wysokości 4.120 zł – na repatrianta i każdego członka jego najbliższej rodziny. Kwota ta, ulega corocznie od dnia 1 stycznia podwyższeniu przy zastosowaniu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie 15 dni po upływie trzeciego kwartału. Pomoc, o której mowa w art. 17 ust. 2 u.o.r., przyznaje oraz ustala jej wysokość, w drodze decyzji, starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej. Również starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji, w przypadku pomocy, o której mowa w ust. 3, przyznaje oraz ustala jej wysokość albo odmawia jej przyznania.

Wniosek o udzielenie pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 2 i 3 u.o.r. należy złożyć w terminie do 24 miesięcy od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego (art. 19 ust. 2 u.o.r.). Wypłaty kwoty stanowiącej równowartość pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 2 i 3 u.o.r., dokonuje starosta. Organem wyższego stopnia w tym zakresie w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego jest wojewoda (art. 17 ust. 10 u.o.r.).

Formy, wysokość i tryb przyznawania pomocy dla repatrianta i członków najbliższej rodziny repatrianta przez jednostki samorządu terytorialnego określają organy stanowiące tych jednostek (art. 20 u.o.r.). Pomoc przyznana w powyższym zakresie przez jednostki samorządu terytorialnego nie podlega refundacji z budżetu państwa.

Osobie, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy wjazdowej krajowej w celu repatriacji zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o.r., a także członkom jej najbliższej rodziny, konsul może zapewnić pokrycie kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego.

Repatriantowi i przybyłym z nim do RP członkom najbliższej rodziny repatrianta może być udzielona pomoc przez zapewnienie uczestniczenia w bezpłatnych kursach języka polskiego i adaptacji w społeczeństwie polskim, o czym stanowi art. 18 ust. 2 u.o.r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 u.o.r. minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego organizują lub mogą zlecić organizację kursów, o których mowa w ust. 18 ust. 1 i 2 u.o.r., organizacji społecznej posiadającej znaczący dorobek w zakresie pomocy repatriantom.

Rada Ministrów, na podstawie delegacji określonej w art. 18 ust. 4 u.o.r., wydała rozporządzenie z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu

ich organizacji dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do Rzeczypospolitej Polskiej. Rozporządzenie to określa rodzaje i sposób organizacji kursów:

- 1) adaptacji w społeczeństwie polskim – dla repatrianta i przybyłych z nim do RP członków jego najbliższej rodziny,
- 2) języka polskiego - dla repatrianta i przybyłych z nim do RP członków jego najbliższej rodziny, a także dla osoby, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wize repatriacyjnej.

Zgodnie §1 ust. 2 ww. rozporządzenia kursy są prowadzone zgodnie z **programami kursów ustalonymi przez organizatora**, o którym mowa w art. 18 ust. 3 u.o.r., z uwzględnieniem stopnia znajomości języka polskiego w mowie i piśmie przez uczestników kursu oraz ich potrzeb w zakresie adaptacji.

Formy i tryb udzielania pomocy gminom w związku z repatriacją

Zgodnie z art. 21 u.o.r. gminie, która zapewni lokal mieszkalny repatriantowi i członkom najbliższej rodziny repatrianta, udziela się dotacji z budżetu państwa na podstawie **porozumienia zawartego z właściwym wojewodą**. Dotacja może być przyznana do wysokości kwoty stanowiącej równowartość iloczynu 45 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego i wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² na terenie danego powiatu ogłaszanego przez wojewodę na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁵⁹, obowiązującego w dniu złożenia wniosku o zwrot kosztów. Dotacji takiej udziela się tylko gminie, której rada gminy podjęła uchwałę, w której zobowiązała się do zapewnienia lokalu mieszkalnego nieokreślonym imiennie repatriantom i do zawarcia, na czas nieokreślony, umowy nadającej im tytuł prawny do lokalu mieszkalnego. Jest ona przeznaczona na dofinansowanie zadań własnych gminy. Wniosek o przyznanie dotacji gmina składa do właściwego wojewody. Przy udzielaniu dotacji gminie uwzględnia się wielkość lokalu mieszkalnego, jego wyposażenie i stan techniczny oraz lokalizację, a także ewentualne koszty poniesione przez gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.o.r. gmina może udzielić repatriantowi pomocy polegającej na przeprowadzeniu remontu lub adaptacji lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się na terytorium RP. Na podstawie art. 22 ust. 3 u.o.r. gmina otrzymuje z budżetu państwa dotację celową, w związku z udzieleniem repatriantowi ww. pomocy, do wysokości 4.120 zł – na repatrianta i każdego członka jego najbliższej rodziny¹⁶⁰. Wniosek o zwrot kosztów należy złożyć w terminie do 24 miesięcy od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego. Pomocy polegającej na przeprowadzeniu remontu lub adaptacji lokalu mieszkalnego nie udziela się repatriantowi, któremu gmina zapewniła lokal mieszkalny w trybie określonym w art. 21 u.o.r.

¹⁵⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 150.

¹⁶⁰ Kwota ta ulega corocznie od dnia 1 stycznia podwyższeniu przy zastosowaniu wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, ogłaszanego w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie 15 dni po upływie trzeciego kwartału.

Aktywizacja zawodowa repatriantów

Repatriantowi, który nie ma możliwości samodzielnego podjęcia pracy, **starosta** właściwy ze względu na miejsce zamieszkania repatrianta, zgodnie z art. 23 u.o.r., **może zapewnić** aktywizację zawodową przez:

- 1) zwrot części kosztów poniesionych przez repatrianta na podnoszenie kwalifikacji zawodowych;
- 2) zwrot części kosztów poniesionych przez pracodawcę na:
 - a) utworzenie stanowiska pracy,
 - b) przeszkolenie repatrianta,
 - c) wynagrodzenie, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne.

Każda z wymienionych form aktywizacji zawodowej może być zastosowana jeden raz (art. 23 ust. 3 ww. ustawy). Z analizy tych przepisów wynika, że z pomocy tej nie może skorzystać małżonek repatrianta, który nie jest obywatelem polskim.

Zgodnie z art. 23 ust. 2 i 4 u.o.r. zwrotu kosztów poniesionych na aktywizację zawodową prowadzoną w ww. formach można dokonywać w okresie nie dłuższym niż 5 lat od dnia nabycia przez repatrianta obywatelstwa polskiego. Łączna kwota zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawcę na aktywizację zawodową we wszystkich formach nie może przekroczyć dwunastokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym dzień zawarcia pierwszej z umów, o których mowa w art. 27 ust. 1 u.o.r.

Na podstawie **umowy zawartej między starostą a repatriantem** następuje, zgodnie z art. 23a u.o.r., zwrot części kosztów poniesionych przez repatrianta na podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Umowa taka powinna określać w szczególności: zasady wypłacania i wysokość zwracanej kwoty oraz prawa i obowiązki stron umowy, w tym zobowiązanie repatrianta do zwrotu wypłaconej kwoty, na zasadach określonych przez starostę, w przypadku nieuzasadnionego przerwania nauki lub jej niepodjęcia. Wysokość kwoty zwracanej na podstawie umowy, stanowi połowę kosztów związanych z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych, nie więcej jednak niż równowartość dwukrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym dzień zawarcia umowy. Kosztami podnoszenia kwalifikacji zawodowych są opłaty za naukę oraz opłaty za uzyskanie świadectwa lub tytułu kwalifikacyjnego.

Jeżeli repatriant nie posiada kwalifikacji zawodowych lub posiada kwalifikacje, na które brak jest ofert na lokalnym rynku pracy, może na podstawie art. 24 u.o.r. zostać przeszkolony w celu zdobycia, podniesienia lub zmiany jego kwalifikacji. Przeszkolenie to polega na przyuczeniu do zawodu lub przekwalifikowaniu repatrianta oraz podniesieniu kwalifikacji zawodowych, co ma miejsce w ramach stosunku pracy, a także wykonywaniu przez repatrianta zadań lub czynności w siedzibie przyszłego pracodawcy bez nawiązywania stosunku pracy, które umożliwią repatriantowi nabycie umiejętności praktycznych do samodzielnego wykonywania pracy po zakończeniu przeszkolenia. Przeszkolenie przeprowadza pracodawca, z tym że przeszkolenie polegające na przyuczeniu do zawodu, przekwalifikowaniu lub podniesieniu kwalifikacji zawodowych repatrianta, może przeprowadzić, na zlecenie pracodawcy, instytucja szkoleniowa.

Przeszkolenie repatrianta powinno trwać nie dłużej niż 6 miesięcy, a w przypadkach uzasadnionych programem przeszkolenia - nie dłużej niż 12 miesięcy. Pracodawca otrzymuje zwrot kosztów przeszkolenia, w wysokości do trzykrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym dzień zawarcia umowy, o której mowa w art. 27 ust. 1 u.o.r., pod warunkiem nawiązania z repatriantem stosunku pracy na co najmniej 24 miesiące.

Zgodnie z art. 25 u.o.r. starosta może dokonywać zwrotu poniesionych przez pracodawcę kosztów wynagrodzenia, nagród oraz składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu zatrudnienia repatrianta pod warunkiem nawiązania z repatriantem stosunku pracy na co najmniej 24 miesiące. Zwrotu kosztów dokonuje się przez okres do 12 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z repatriantem. Zwrot kosztów obejmuje koszty do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedniego, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, w okresie miesięcznym, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

Starosta może, na podstawie art. 26 u.o.r., zwrócić poniesione przez pracodawcę koszty na utworzenie stanowiska pracy dla repatrianta, pod warunkiem nawiązania z repatriantem stosunku pracy na co najmniej 24 miesiące.

Zwrot części kosztów poniesionych przez pracodawcę na przeszkolenie repatrianta, wynagrodzenie, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne oraz utworzenie stanowiska pracy następuje, zgodnie z art. 27 u.o.r., **na podstawie umów zawartych między starostą a pracodawcą**. Do umowy, której przedmiotem jest zwrot kosztów przeszkolenia, dołącza się opracowany przez pracodawcę program tego przeszkolenia.

Zgodnie z art. 28 u.o.r. wyżej wskazane formy aktywizacji zawodowej, są finansowane w formie dotacji celowej ze środków wyodrębnionych na te zadania w budżetach wojewodów. Starosta organizujący aktywizację zawodową repatriantów może ubiegać się o środki na ten cel, składając wniosek do właściwego wojewody. Zadania starosty w zakresie aktywizacji zawodowej repatriantów są zadaniami z zakresu administracji rządowej.

W artykule 28 ust. 4 u.o.r. ustawodawca nakazał ministrowi właściwemu do spraw pracy oraz wojewodom i marszałkom województw udzielać starostom wszechstronnej pomocy w organizacji aktywizacji zawodowej repatriantów.

Finansowanie zadań z budżetu państwa

W art. 37 u.o.r. wskazano, że środki finansowe na realizację zadań określonych w ustawie, finansowanych z budżetu państwa, pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”. Podziału tej rezerwy celowej na realizację ww. zadań dokonuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych. Rozporządzenie w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” określa m.in. szczegółowy tryb postępowania w sprawach:

- a) podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”,
- b) udzielania powiatowi dotacji celowych na realizację aktywizacji zawodowej repatriantów,
- c) udzielania dotacji gminie, która zapewni repatriantom i członkom najbliższej rodziny repatrianta lokal mieszkalny,
- d) przekazywania staroście z budżetu wojewody środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy,
- e) udzielania dotacji celowej gminie, która przeprowadziła remont lub adaptację lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta na terytorium RP.

W § 2 ww. rozporządzenia wskazano, że minister właściwy do spraw wewnętrznych występuje do ministra właściwego do spraw finansów publicznych **z wnioskiem o dokonanie podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”**, na realizację zadań, o których mowa w u.o.r. Wniosek ten sporządza się na podstawie wniosków o przyznanie środków

finansowych z rezerwy celowej, złożonych przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz przez wojewodów, po dokonaniu analizy i oceny tych wniosków w zakresie zgodności przeznaczenia wskazanych w nich środków finansowych z celami określonymi w ustawie. Minister właściwy do spraw finansów publicznych dokonuje podziału rezerwy celowej w terminie do 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania oraz minister właściwy do spraw zagranicznych składają wniosek o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej w terminie do dnia 15 marca roku budżetowego. W przypadku wojewody, składa on pierwszy wniosek o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej w terminie do dnia 15 stycznia danego roku budżetowego, a kolejne wnioski - do 15 dnia każdego ostatniego miesiąca kwartału poprzedzającego kwartał, którego dotyczy wniosek. Przy czym ostatni wniosek o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej wojewoda składa nie później niż w terminie do dnia 30 września roku budżetowego.

W ramach uregulowań dotyczących szczegółowego trybu postępowania w sprawach udzielania powiatowi dotacji celowych na realizację aktywizacji zawodowej repatriantów określono w § 6 ww. rozporządzenia, że starosta składa wniosek o udzielenie dotacji celowej na realizację aktywizacji zawodowej repatriantów do właściwego wojewody w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy z pracodawcą lub repatriantem, nie później jednak niż do dnia 30 września roku budżetowego.

Wojewoda w terminie 14 dni od dnia otrzymania ww. wniosku dokonuje jego analizy i ocenia, czy wniosek spełnia wymogi, a w przypadku stwierdzenia braków przekazuje wniosek do uzupełnienia w terminie 14 dni. Nieuzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie go bez rozpatrzenia. Wojewoda, zgodnie z § 7 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, przekazuje powiatowi dotację celową na realizację aktywizacji zawodowej repatriantów w okresach miesięcznych, na podstawie harmonogramu realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, w trybie umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zobowiązań starosty, wynikających z umów zawartych przez starostę z repatriantami oraz pracodawcami.

Szczegółowy tryb postępowania w sprawach udzielania dotacji gminie zapewniającej repatriantom i członkom najbliższej rodziny repatrianta lokal mieszkalny został określony w § 8 i § 9 w rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”. Zgodnie z tymi przepisami gmina spełniająca warunki, o których mowa w art. 21 ust. 2 u.o.r., składa wniosek o udzielenie dotacji do właściwego wojewody w terminie 30 dni od dnia podjęcia uchwały w sprawie zapewnienia lokalu mieszkalnego nieokreślonym imiennie repatriantom i członkom ich najbliższej rodziny, nie później jednak niż do dnia 30 września roku budżetowego. Do wniosku dołącza się uchwałę rady gminy zawierającą zobowiązanie do zapewnienia lokalu mieszkalnego nieokreślonym imiennie repatriantom i członkom ich najbliższej rodziny oraz do zawarcia, na czas nieokreślony, umowy nadającej im tytuł prawny do lokalu mieszkalnego. Obowiązkiem wojewody jest, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, dokonanie jego analizy i ocena, pod kątem spełnienia ww. wymogów, a w przypadku stwierdzenia braków przekazanie go do uzupełnienia przez gminę w ciągu 14 dni. Nieuzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie go bez rozpatrzenia. Na podstawie § 9 ww. rozporządzenia, wojewoda przekazuje gminie spełniającej warunki, o których mowa w art. 21 ust. 2 u.o.r., na podstawie zawartego porozumienia, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ustawy, dotację w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o udzielenie dotacji.

Zgodnie z § 10 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, starosta składa wniosek o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1–3 u.o.r., do właściwego wojewody w terminie do 15 dnia każdego miesiąca. Ostatni w danym roku budżetowym wniosek o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi ww. pomocy, składa się w terminie do dnia 31 października tego roku budżetowego.

Wojewoda działając na podstawie § 11 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, przekazuje staroście środki finansowe na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1–3 ustawy, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca, na podstawie informacji zawartych we wniosku o przekazanie tych środków.

W kwestii dotyczącej udzielania dotacji celowej gminie, która przeprowadziła remont lub adaptację lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w § 12 ww. rozporządzenia wskazano, że gmina taka składa wniosek o udzielenie dotacji celowej do właściwego wojewody w terminie 30 dni od dnia zakończenia prac remontowych lub adaptacyjnych, nie później jednak niż do dnia 30 września roku budżetowego. Wojewoda w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku dokonuje jego analizy i ocenia, czy wniosek spełnia wymogi określone w § 12 ust. 1, 2 i 4 przedmiotowego rozporządzenia, a w przypadku stwierdzenia braków przekazuje wniosek do uzupełnienia w terminie 14 dni. Nieuzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie powoduje pozostawienie go bez rozpatrzenia (§ 12 ust. 6 ww. rozporządzenia).

Wojewoda na podstawie § 13 ww. rozporządzenia ma obowiązek przekazania gminie, która przeprowadziła remont lub adaptację lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, dotacji celowej w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej udzielenie.

Ewidencje i rejestry oraz przetwarzanie danych

W związku z prowadzonymi procesami repatriacji, na podstawie u.o.r., prowadzone powinny być następujące rejestry i ewidencje:

- 1) ewidencja lokali mieszkalnych i źródeł utrzymania dla repatriantów – prowadzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 29 u.o.r.);
- 2) ewidencja osób ubiegających się o wydanie wizy wjazdowej krajowej w celu repatriacji i członków ich rodzin nieposiadających w Rzeczypospolitej Polskiej zapewnionego lokalu mieszkalnego lub źródła utrzymania – prowadzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 30 u.o.r.);
- 3) rejestr złożonych wniosków i decyzji – prowadzony przez konsula (art. 32 u.o.r.);
- 4) centralny rejestr wniosków, decyzji i postanowień – prowadzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 33 u.o.r.);
- 5) centralny rejestr wniosków, decyzji i postanowień wydanych w sprawach udzielenia zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla członków najbliższej rodziny repatrianta – prowadzony przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 33 ust. 2 u.o.r.)¹⁶¹.

¹⁶¹ Brzmienie art. 33 ust. 2 u.o.r sprzed 1 maja 2014 r. Artykuł ten został zmieniony przez art. 480 pkt 6 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650) zmieniającej ustawę u.o.r. z dniem 1 maja 2014 r.

2. Uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego

W świetle przepisów art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim, **za obywatela polskiego uznaje się** cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co **najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się**, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem¹⁶².

Cudzoziemiec ubiegający się o uznanie za obywatela polskiego, stosownie do art. 30 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim, jest obowiązany posiadać znajomość języka polskiego potwierdzoną **urzędowym poświadczeniem znajomości języka polskiego** po zdaniu egzaminu przed państwową komisją egzaminacyjną, świadectwem ukończenia szkoły w RP lub świadectwem ukończenia szkoły za granicą z wykładowym językiem polskim. Poświadczenie znajomości języka polskiego, w myśl art. 11b ust. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹⁶³, wydawane jest przez Państwową Komisję Poświadczenia Znajomości Języka Polskiego jako Obcego.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, uznanie cudzoziemca za obywatela polskiego następuje na jego wniosek, a w przypadku małoletniego cudzoziemca – na wniosek jego przedstawicieli ustawowych. Wniosek o uznanie za obywatela polskiego składa się do wojewody (art. 34 ustawy o obywatelstwie polskim). Wzór formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego został określony rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączonej do wniosku¹⁶⁴. Rozporządzenie to określa wzór formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz wymogi dotyczące fotografii dołączanej do wniosku.

Decyzję w sprawie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego, na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim, wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamieszkania osoby, której postępowanie dotyczy. Zgodnie z art. 10 ust. 4 ww. ustawy, w sprawach należących do właściwości wojewody organem wyższego stopnia w rozumieniu k.p.a. jest minister właściwy do spraw wewnętrznych.

¹⁶² Brzmienie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim sprzed 1 maja 2014 r. Artykuł ten został zmieniony przez art. 500 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach z dniem 1 maja 2014 r.

¹⁶³ Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 224 ze zm.

¹⁶⁴ Dz. U. poz. 916.

5.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, ocen kontrolowanej działalności oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły czynności kontrolne¹⁶⁵

Lp.	Jednostka objęta kontrolą	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁶⁵	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych	Minister Bartłomiej Sienkiewicz	O	Departament Administracji Publicznej
2.	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Minister Radosław Sikorski	O	
3.	Ministerstwo Edukacji Narodowej	Minister Joanna Kluzik-Rostkowska	O	
4.	Ambasada RP w Astanie	Ambasador RP w Republice Kazachstanu i Republice Kirgiskiej Jacek Kluczkowski	N	
5.	Ambasada RP w Federacji Rosyjskiej	Nadzwyczajny i Pełnomocny Ambasador RP w Federacji Rosyjskiej Wojciech Zajączkowski	Pn	
6.	Konsulat Generalny w Irkucku	Konsul Generalny w Irkucku Marek Zieliński	Pn	
7.	Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą	Dyrektor Anna Atlas	N	
8.	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej	Minister Władysław Kosiniak-Kamysz	N	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
9.	Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku	Wojewoda Maciej Żywno	P	Delegatura NIK w Białymstoku
10.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Starosta Wiesław Pusz	Pn	
11.	Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie	Wojewoda Jolanta Szołno-Koguc	Pn	Delegatura NIK w Lublinie
12.	Urząd Miasta Lublin	Prezydent Miasta Krzysztof Żuk	Pn	
13.	Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu	Wojewoda Ryszard Wilczyński	Pn	Delegatura NIK w Opolu
14.	Starostwo Powiatowe w Prudniku	Starosta Radosław Roszkowski	Pn	
15.	Starostwo Powiatowe w Kluczborku	Starosta Piotr Pośpiech	Pn	
16.	Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach	Wojewoda Zygmunt Łukaszczyk	P	Delegatura NIK w Rzeszowie
17.	Starostwo Powiatowe w Będzinie	Starosta Krzysztof Malczewski	P	
18.	Urząd Miasta w Bytomiu	Prezydent Miasta Damian Franciszek Bartyla	P	
19.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie	Wojewoda Jacek Kozłowski	Pn	Delegatura NIK w Warszawie
20.	Urząd m.st. Warszawy	Prezydent m.st. Warszawy Hanna Gronkiewicz-Waltz	Pn	
21.	Urząd Miejski w Radomiu	Prezydent Miasta Andrzej Kosztowniak	P	

¹⁶⁵ Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, Pn – ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna, O – ocena opisowa.

5.3. Wykaz podstawowych aktów prawnych:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji (Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012 r., poz. 161 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2002 r. Nr 215, poz. 1823 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674).
11. Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem (M.P. Nr 35, poz. 233).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku (Dz. U. z 2012 r., poz. 46).
13. Rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizej wjazdowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku (Dz. U. Nr 165, poz. 1733).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie (Dz. U. Nr 229, poz. 2279).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączonej do wniosku (Dz. U. z 2012 r. poz. 916).
16. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do RP (Dz.U. Nr 67 poz. 613).

5.4. Wyniki badania ankietowego dotyczącego procesu repatriacji przeprowadzonego wśród gmin

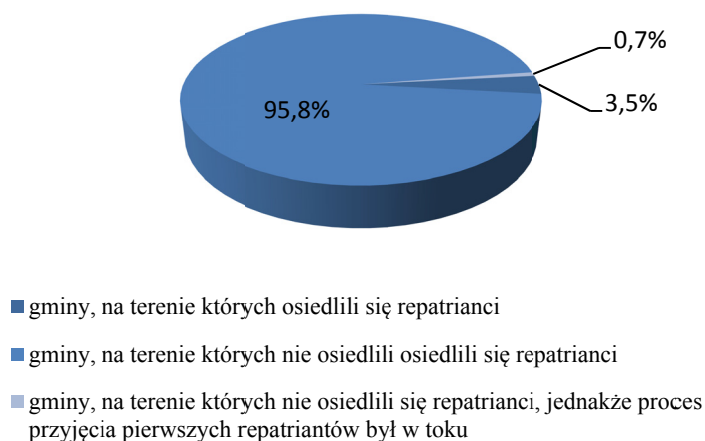
Zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu zostało wysłane do wszystkich gmin w Polsce (2 479). Kwestionariusze wypełniło łącznie 1 645 gmin (66,4%). W systemie informatycznym NIK udostępnione zostały trzy wersje kwestionariusza:

- kwestionariusz A – dla gmin, na terenie których w okresie 2009–2013 (I półrocze) osiedlili się repatrianci;
- kwestionariusz B – dla gmin, na terenie których w ww. okresie nie osiedlili się repatrianci;
- kwestionariusz C – dla gmin, na terenie których w ww. okresie nie osiedlili się repatrianci, jednakże proces przyjęcia pierwszych repatriantów w dniu wypełniania ankiety był w toku.

Analiza kwestionariuszy wykazała, że w latach 2009–2013 (I półrocze) jedynie w 57 ankietowanych gminach (tj. 3,5%) osiedlili się repatrianci i członkowie ich najbliższej rodziny. W 12 gminach (0,7%) proces repatriacji w czasie przeprowadzania badania był w toku.

Wykres nr 1

Udział procentowy ankietowanych gmin, na terenie których w latach 2009–2013 (I półrocze) osiedlili się repatrianci



Źródło: Opracowanie własne NIK.

I. Analiza wyników kwestionariusza A wypełnianego przez gminy, na terenie których osiedlili się repatrianci

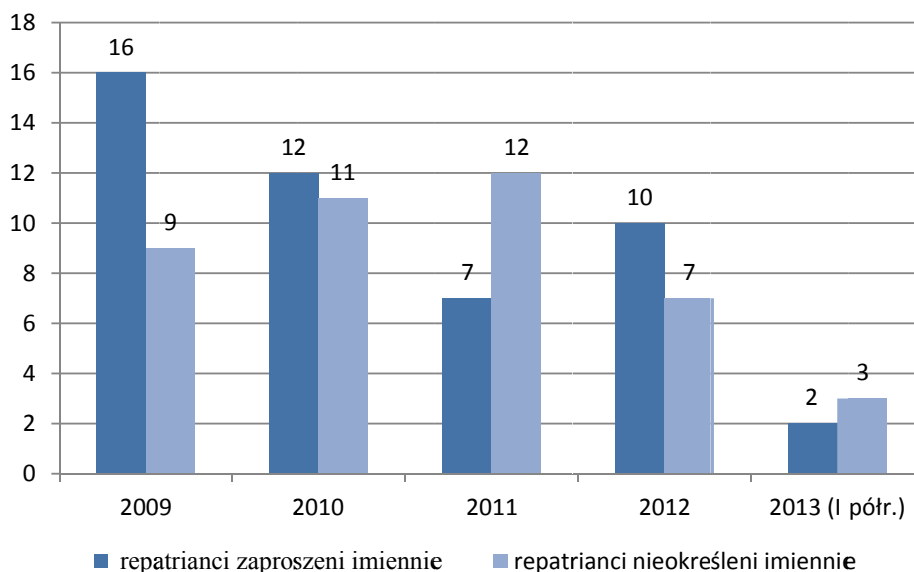
W latach 2009–2013 (I półrocze) na terenie 57 gmin osiedliło się 119 rodzin liczących łącznie 294 repatriantów, w tym 144 zaproszonych imiennie i 150 zaproszonych nieimiennie oraz 79 członków rodzin repatriantów pochodzenia innego niż polskie¹⁶⁶.

W okresie 2009–2013 (I półrocze) podjętych zostało łącznie 89 uchwał, w których gminy zobowiązały się do zapewnienia repatriantom warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy, w tym 47 uchwał dotyczyło repatriantów wskazanych imiennie i 42 uchwały repatriantów nieokreślonych imiennie.

¹⁶⁶ Dane dotyczą też repatriantów zaproszonych uchwałami gmin sprzed 2009 r.

Wykres nr 2

Liczba uchwał, w których gminy zobowiązały się do zapewnienia repatriantom warunków osiedlenia w RP w okresie 2009–2013 (I półrocze)

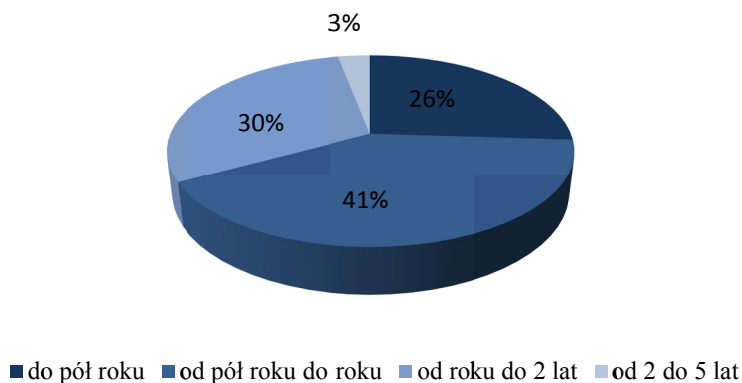


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Od dnia przekazania uchwały do dnia przybycia repatrianta do danej gminy w 41 przypadkach minęło od pół roku do roku, w 30 przypadkach powyżej roku do 2 lat i w 26 przypadkach mniej niż pół roku. Wśród gmin biorących udział w ankiecie odnotowano również trzy przypadki, gdy repatrianci przybyli do gminy po upływie od 2 do 5 lat od dnia przekazania uchwały (gminy: Buczyna, Cieszyn, Mielnik).

Wykres nr 3

Czas jaki upłynął od dnia przekazania uchwały do dnia przybycia repatrianta do ankietowanych gmin (procent przypadków)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Dotację z budżetu państwa w związku z zapewnieniem lokalu mieszkalnego na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o repatriacji otrzymało 21 gmin, natomiast dotację w związku z przeprowadzonym remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta na podstawie art. 22 ust. 3 u.o.r. 16 gmin.

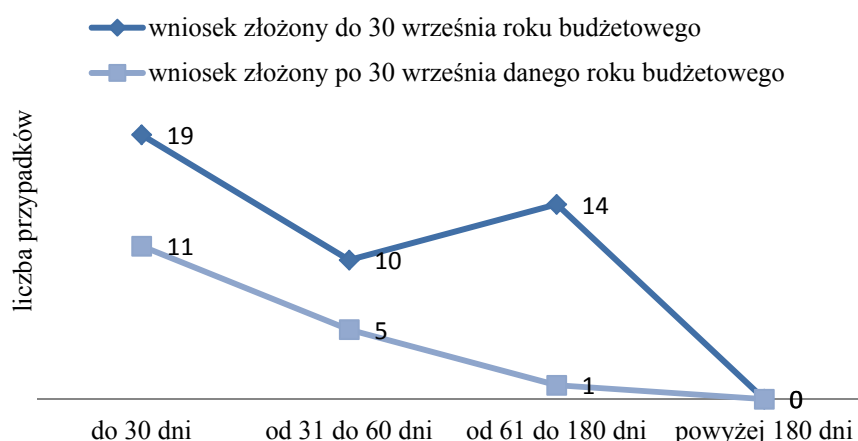
W latach 2009–2013 (I półrocze) ankietowane gminy wnioskowały na podstawie art. 21 ust. 1 u.o.r. łącznie o 7 326,8 tys. zł oraz na podstawie art. 22 ust. 3 u.o.r. łącznie o 366,2 tys. zł i otrzymały odpowiednio 7 305,6 tys. zł i 285,5 tys. zł (tj. 99,7% i 78,0% kwoty wnioskowanej).

Przyczyną otrzymania dotacji w wysokości niższej niż wnioskowana było głównie przekroczenie w składanych wnioskach limitów określonych w art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 3 u.o.r. Analiza wyników ankiet wykazała, że w przypadku dwóch gmin wojewodowie nie podali przyczyn przyznania dotacji w kwocie niższej niż wnioskowana.

Czas oczekiwania (ujęty w przedziałach czasowych) na wypłatę dotacji z budżetu państwa w związku z zapewnieniem lokalu mieszkalnego nieimiennie zaproszonym repatriantom¹⁶⁷ prezentuje wykres nr 4.

Wykres nr 4

Okres oczekiwania (przedział czasowy) na wypłatę dotacji z budżetu państwa w związku z zapewnieniem lokalu mieszkalnego nieimiennie zaproszonym repatriantom

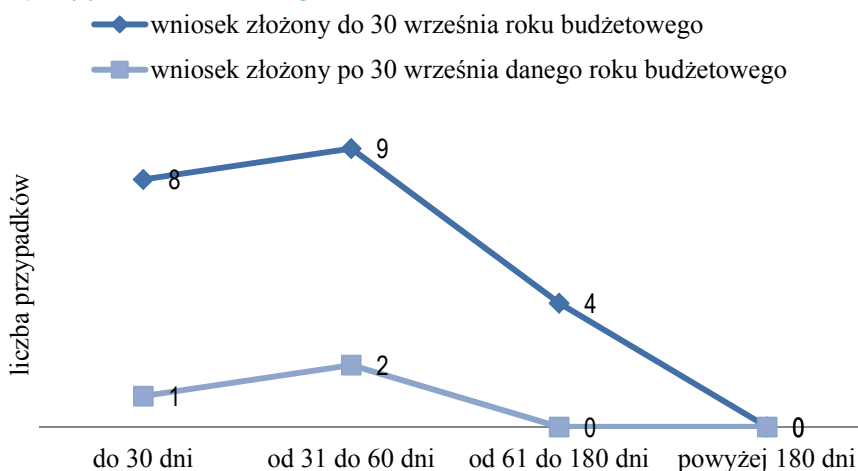


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Okres oczekiwania (ujęty w przedziałach czasowych) na wypłatę dotacji z budżetu państwa w związku z dotacji w związku z przeprowadzonym remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego¹⁶⁸ prezentuje wykres nr 5.

Wykres nr 5

Czas oczekiwania (przedział czasowy) na wypłatę dotacji z budżetu państwa w związku z przeprowadzonym remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

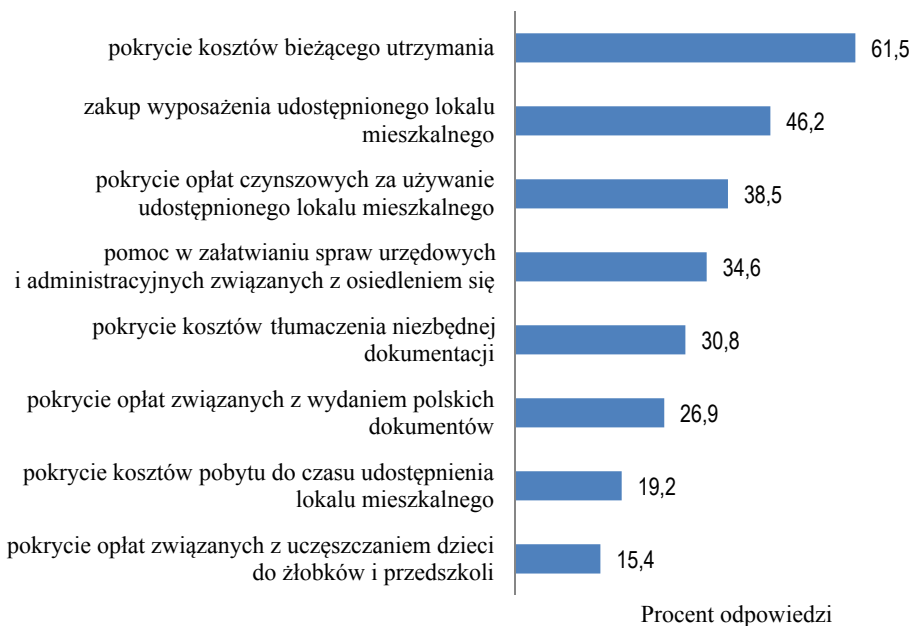
¹⁶⁷ Zgodnie z § 9 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” gmina powinna otrzymać dotację w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.

¹⁶⁸ Zgodnie z § 13 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” gmina powinna otrzymać dotację w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku.

Rady 26 gmin, które zaprosiły repatriantów (45,6%), na podstawie art. 20 ustawy o repatriacji podjęły uchwały w sprawie przyznania pomocy dla zaproszonych repatriantów i członków najbliższej rodziny repatrianta.

Wykres nr 6

Formy pomocy wskazane w podjętych uchwałach w sprawie przyznania pomocy dla zaproszonych repatriantów i członków najbliższej rodziny repatrianta



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Średni roczny koszt pomocy¹⁶⁹, o której mowa w art. 20 ustawy o repatriacji, w przeliczeniu na jedną osobę z rodziny repatrianta (włączając repatrianta) wynosił od około 400 zł do 68,3 tys. zł (gmina Gliwice, 2010 r.). Zdaniem 35 gmin (61,4%) przepisy ustawy o repatriacji oraz aktów wykonawczych do tej ustawy wymagają zmiany m.in. w zakresie aktywizacji zawodowej małżonka repatrianta nie posiadającego obywatelstwa polskiego (kwestia nie ujęta w u.o.r.) (23 gminy, tj. 65,7%), aktywizacji zawodowej repatriantów (22 gminy, tj. 62,9%), finansowania przez gminy pomocy dla zaproszonych repatriantów i członków najbliższej rodziny na podstawie art. 20 u.o.r. (19 gmin, tj. 54,3%), udzielania dotacji z budżetu państwa tylko tym gminom, które zapewnią lokal mieszkalny nieokreślonym imiennie repatriantom (18 gmin, tj. 51,4%), organizacji kursów nauki języka polskiego (15 gmin, tj. 42,9%), organizacji kursów adaptacji w społeczeństwie polskim (15 gmin, tj. 42,9%), konieczności wskazania w uchwale rady gminy źródła utrzymania repatrianta (14 gmin, tj. 40,0%).

Ponadto, zdaniem respondentów zmiany wymagają przepisy w zakresie ubezpieczenia społecznego (dotyczące rent i emerytur dla członków rodziny repatrianta), uznawalności wykształcenia i zawodu (w szczególności medycznych), ubezpieczenia zdrowotnego, pokrycia kosztów organizacji zajęć wyrównawczych w placówkach oświatowych. Wskazano również, że powinny zostać wprowadzone zwolnienia z opłaty skarbowej i innych opłat (np. za wydanie karty pobytu) oraz uregulowane nabycie obywatelstwa polskiego przez członka rodziny repatrianta, który nie legitymuje się polskim pochodzeniem.

¹⁶⁹ W przypadku 2013 r. za pół roku.

Respondenci podali, że proces repatriacji mogłoby usprawnić m.in. zwiększenie wsparcia finansowego z budżetu państwa dla samorządu, udzielanie dotacji gminom zapraszającym wskazanych imiennie repatriantów, możliwość przeznaczenia dotacji na dofinansowanie zadań własnych gminy oraz objęcie repatriantów dodatkowymi świadczeniami w okresie adaptacyjnym, większy udział i pomoc administracji rządowej w procesie repatriacji, przygotowanie społeczności lokalnych do przyjmowania repatriantów, tj. prowadzenie ogólnopolskich akcji zwiększających świadomość w tym zakresie.

Wykres nr 7

Problemy w trakcie przyjmowania repatriantów



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wśród innych problemów, które napotkały gminy znalazły się m.in. problemy ze znalezieniem zatrudnienia zgodnego z kwalifikacjami osiedlanych repatriantów i członków ich najbliższej rodziny, problemy z uznaniem kwalifikacji repatrianta (np. uznanie uprawnień architekta, urbanisty, wykształcenia medycznego i zawodu pielęgniarki), brak możliwości zatrudnienia członków rodzin repatriantów, brak środków na pokrycie kosztów obsługi procesu repatriacji, brak ubezpieczenia zdrowotnego lub prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych od momentu przekroczenia granicy RP (tłumaczenie dokumentów i inne czynności powodują, że w pierwszym okresie po osiedleniu się, osoby repatriowane są bez prawa do bezpłatnych

świadczeń zdrowotnych). Z drugiej strony, ankietowani wskazali na wygórowane oczekiwania repatriantów dotyczące zatrudnienia i wynagrodzenia, roszczeniową postawę repatriantów oraz kwestionowanie przez nich zaoferowanych lokali mieszkalnych.

Ponad połowa gmin (35, tj. 61,4%) podała, że była zachęcana przez administrację rządową do przyjęcia repatriantów. Najczęściej stosowaną formą była korespondencja (88,6% ww. gmin). Na pytanie, kiedy gmina była informowana przez administrację rządową o procesie repatriacji największa liczba gmin (21, tj. 60,0%) zaznaczyła lata 2004–2008.

Na pytanie, czy gmina po raz kolejny planuje wystąpić z propozycją przyjęcia repatriantów ponad połowa ankietowanych (57,9%) udzieliła odpowiedzi „trudno powiedzieć”, a siedem gmin udzieliło odpowiedzi negatywnej. W opinii tych gmin przeciw ponownemu przeprowadzeniu procesu repatriacji i przyjęciu repatriantów przemawiają głównie problemy z zapewnieniem repatriantowi lokalu mieszkalnego oraz trudności z zapewnieniem mu źródła utrzymania w RP, o którym mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o repatriacji (32 gminy, tj. 80,0%). Ponad połowa respondentów (23) wskazała również na niewystarczające środki własne gminy na zapewnienie zaproszonemu repatriantowi i jego rodzinie pomocy na podstawie art. 20 u.o.r.

Wykres nr 8

Przeszkody w ponownym przeprowadzeniu procesu repatriacji i przyjęciu repatriantów



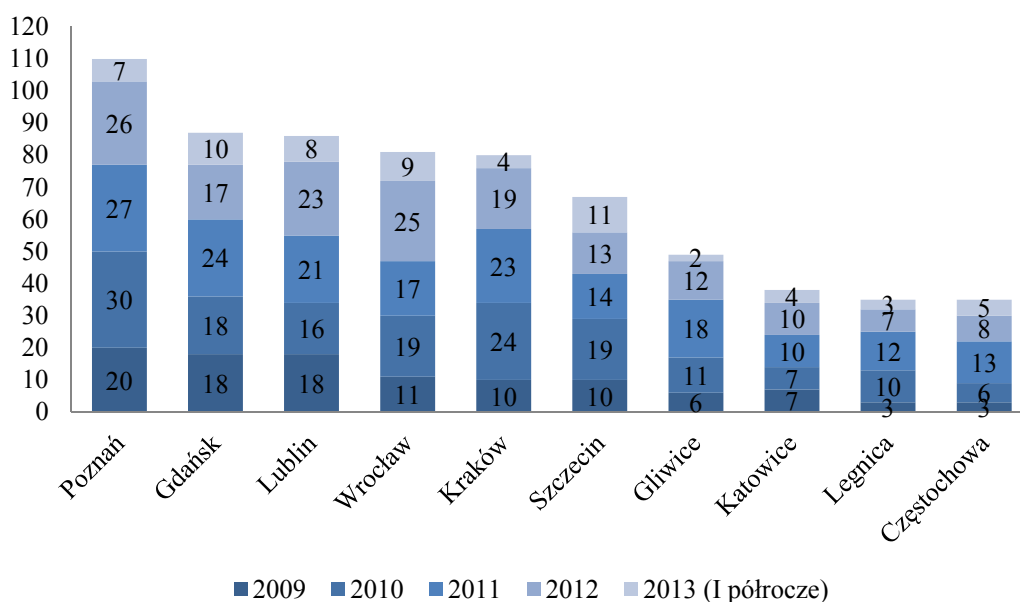
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wśród innych przeszkód w ponownym przyjęciu repatriantów wskazano nierzetelne informacje o rodzinie repatrianta skierowanej do osiedlenia się (dotyczące kwalifikacji zawodowych, znajomości języka polskiego, stanu zdrowia, liczby osób w rodzinie) oraz trudna sytuacja na rynku pracy.

W okresie 2009–2013 (I półrocze) do 84,2% gmin (48), na terenie których osiedlili się repatrianci od osób pragnących nabyć obywatelstwo polskie w drodze repatriacji wpłynęło łącznie 1 055 wniosków o ich przyjęcie przez gminę, w tym w 2009 r. – 157, w 2010 r. – 238, 2011 r. – 284, 2012 r. – 263 i w I połowie 2013 r. – 113 wniosków. Najwięcej wniosków wpłynęło do Urzędu Miasta Poznania (110), Urzędu Miasta Gdańska (87), Urzędu Miasta Lublin (86), Urzędu Miejskiego we Wrocławiu (81) i Urzędu Miasta Krakowa (80).

Wykres nr 9

Gminy, które otrzymały największą liczbę wniosków od osób pragnących nabyć obywatelstwo polskie w drodze repatriacji w poszczególnych latach 2009-2013 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

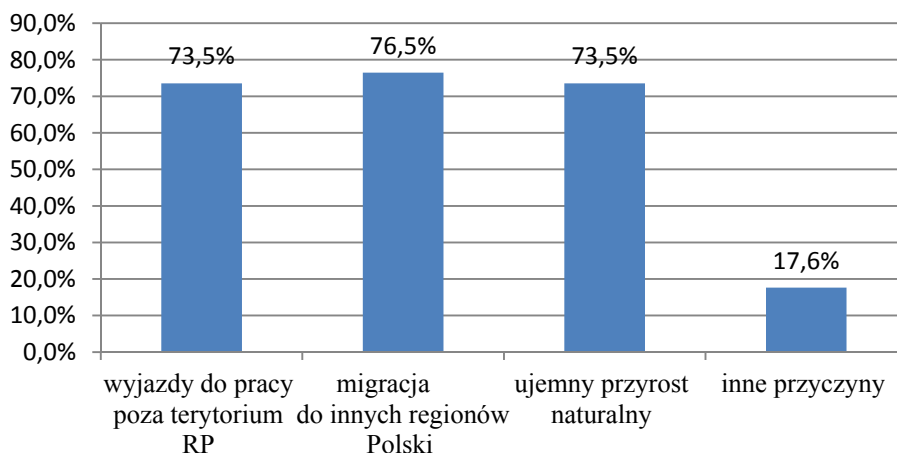
W prawie 60% gmin, na terenie których osiedlili się repatrianci (34) występują lub przewidywane jest wystąpienie problemów demograficznych. Spośród tych gmin w dziewięciu przyjęto do realizacji dokument określający działania, których celem jest zapobieganie problemom demograficznym na ich terenie.

Do gmin, w których liczba mieszkańców zmniejszyła się¹⁷⁰ o ponad 10% należą: Bytom (17%), Klukowo (14%) oraz Racibórz, Zabrze i Mielnik (11%).

¹⁷⁰ Według stanu na koniec 2002 r. i 2012 r.

Wykres nr 10

Przyczyny problemów demograficznych



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wśród innych przyczyn problemów demograficznych wskazano: powroty w rodzinne strony mieszkańców przechodzących na emeryturę pracujących w kopalniach (Żory), migracja do ościennych gmin (Świdnica, Gliwice i Poznań), starzenie się mieszkańców miasta (Poznań), jedna trzecia mieszkańców w wieku poprodukcyjnym (Sopot).

W dziewięciu gminach (26,5%) przyjęto do realizacji dokument, w którym wskazano działania, zapobiegające problemom demograficznym na ich terenie. Natomiast dokument określający „politykę” względem repatriantów opracowało 11 gmin, tj. 19,3%.

II. Analiza wyników kwestionariusza B wypełnianego przez gminy, na terenie których nie osiedlili się repatrianci

W przypadku 282 ww. gmin (17,9%) sprawa przyjęcia repatriantów była przedmiotem zainteresowania wójta, burmistrza, bądź prezydenta.

Głównymi przeszkodami w przyjęciu repatriantów i członków ich najbliższej rodziny były trudności z zapewnieniem lokalu mieszkalnego (426 odpowiedzi) oraz źródła utrzymania, o którym mowa w art. 20 ustawy o repatriacji¹⁷¹ (355). Prawie jedna piąta badanych (18,6%) uważa, że niewystarczające wsparcie ze strony administracji rządowej również miało wpływ na decyzję o niezaproszeniu repatriantów. Wśród innych przeszkód w przyjęciu repatriantów (6,8% odpowiedzi) wskazano m.in. na: brak zainteresowania ze strony potencjalnych repatriantów, trudną sytuację finansową gminy, przyjęcie repatriantów przez gminę przed 2009 r.

¹⁷¹ Zgodnie z art. 20 u.o.r. formy, wysokość i tryb przyznawania pomocy dla repatrianta i członków najbliższej rodziny repatrianta przez jednostki samorządu terytorialnego określają organy stanowiące tych jednostek.

Wykres nr 11

Przeszkody w przyjęciu repatriantów



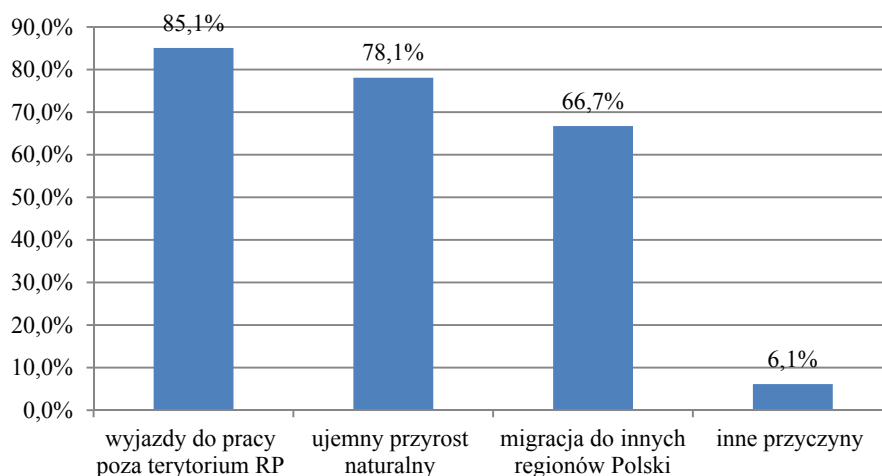
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Sprawa przyjęcia repatriantów była przedmiotem obrad Rady Gminy w przypadku 115 gmin (7,3%). Analiza wyników wykazała, że 64,0% gmin (1 009), które nie zaprosiły repatriantów nie przeprowadziło analizy przepisów dotyczących repatriacji, tj. ustawy o repatriacji oraz wydanych do tej ustawy rozporządzeń. Zdaniem respondentów (269) zmiany wymagają m.in. przepisy dotyczące konieczności wskazania w uchwale rady gminy źródła utrzymania repatrianta (163 gmin, tj. 60,6%), konieczności przydzielenia repatriantowi w uchwale rady gminy konkretnego lokalu mieszkalnego (157, tj. 58,4%), formy i trybu udzielania z budżetu państwa jednorazowej pomocy dla repatriantów (129, tj. 48,0%). Proponowane przez gminy rozwiązania odnosiły się głównie zwiększenia wsparcia finansowego z budżetu państwa.

Mniej niż połowa respondentów w tej grupie (640, tj. 40,6%) podała, że była zachęcana przez administrację rządową do przyjęcia repatriantów. W 95,5% tych przypadków (611 gmin) zastosowana została forma korespondencyjna. Na pytanie, czy gmina w przyszłości planuje przyjąć repatrianta/repatriantów tylko 2,6% gmin udzieliło odpowiedzi twierdzącej (41 gmin), 20,8% gmin (328) odpowiedzi przeczącej, zaś 76,6% gmin (1 207) zaznaczyło odpowiedź „trudno powiedzieć”. Badanie wykazało, że w 37,4% gmin z tej grupy (589) występują lub przewidywane jest wystąpienie problemów demograficznych, jednakże tylko w 5,8% tych gmin (34) przyjęto do realizacji dokument, w którym określono działania, których celem jest zapobieganie problemom demograficznym na ich terenie. Z analizy ankiet wynika, że w 44 gminach liczba mieszkańców zmniejszyła się o ponad 10%. Do gmin tych należą m.in. gminy Otmuchów (o 78%), Świecie Nad Osą (o 47%), Niemodlin (o 38%), Wola Mysłowska (o 30%).

Wykres nr 12

Przyczyny problemów demograficznych

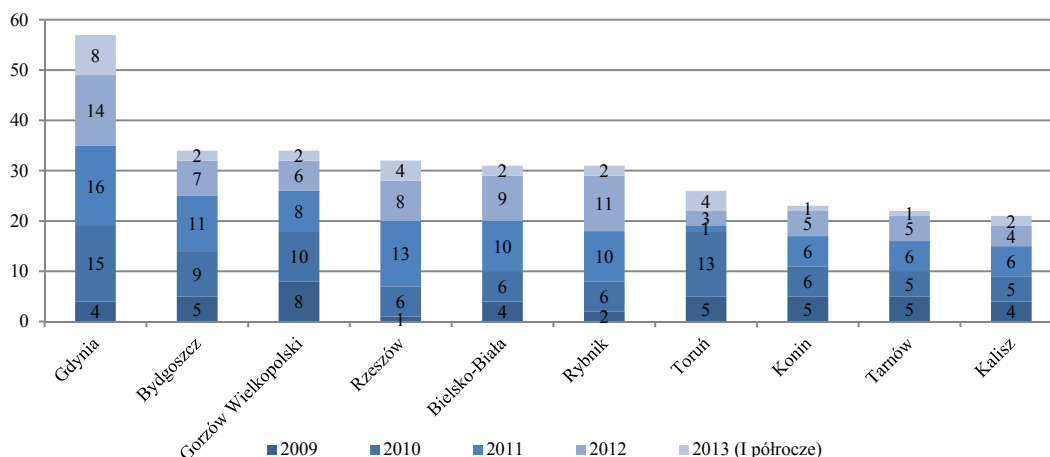


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Tylko jedna gmina z tej grupy ankietowanych (gmina Trzcianne), w związku z obserwowanymi problemami demograficznymi, podjęła działania w celu osiedlenia cudzoziemców na jej terenie. Podjęte działania dotyczyły cudzoziemców polskiego pochodzenia w ramach repatriacji. W badanym okresie do 25,7% gmin (405) wpłynęły łącznie 1 923 wnioski od osób pragnących nabyć obywatelstwo polskie w drodze repatriacji o ich przyjęcie przez gminę, w tym w 2009 r. – 243, w 2010 r. – 318, 2011 r. – 706, 2012 r. – 479 i w I połowie 2013 r. – 177. Najwięcej wniosków wpłynęło do Urzędu Miasta Gdyni (57), Urzędu Miasta Bydgoszczy (34), Urzędu Miasta Gorzowa Wielkopolskiego (34) i Urzędu Miasta Rzeszowa (32).

Wykres nr 13

Gminy, które otrzymały największą liczbę wniosków od osób pragnących nabyć obywatelstwo polskie w drodze repatriacji w poszczególnych latach 2009-2013 (I półrocze)



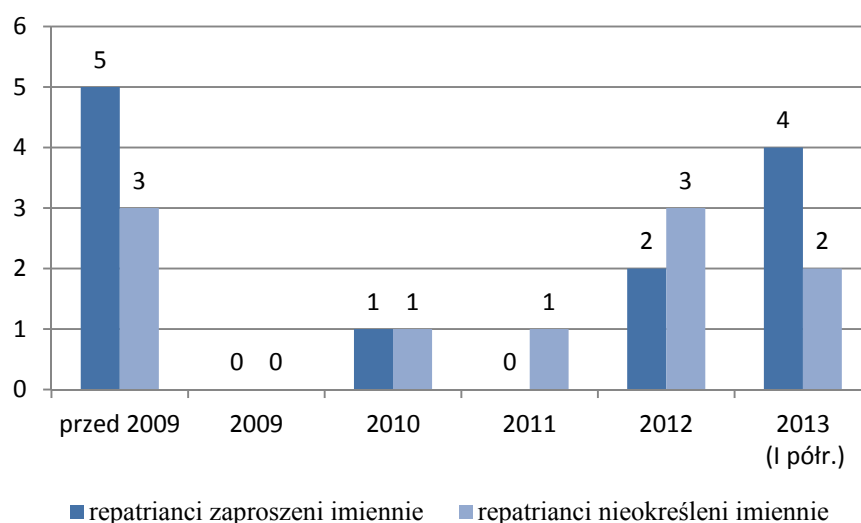
Źródło: Opracowanie własne NIK.

III. Analiza wyników kwestionariusza C wypełnianego przez gminy, na terenie których nie osiedlili się repatrianci, jednakże proces przyjęcia pierwszych repatriantów w czasie trwania badania był w toku

Gminy, który wypełniały kwestionariusz C (12) podjęły łącznie 22 uchwały, w których zobowiązały się do zapewnienia warunków do osiedlenia się przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy 38 repatriantom, w tym 14 nieokreślonym imiennie i 24 zaproszonym imiennie.

Wykres nr 14

Liczba uchwał, w których gminy zobowiązały się do zapewnienia repatriantom (wskazany imiennie i nieokreślonym imiennie) warunków osiedlenia w RP w okresie 2009-2013 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Od dnia przekazania uchwały do dnia wypełniania ankiety przez poszczególne gminy minęło w sześciu przypadkach do pół roku, w 23 przypadkach od pół roku do roku, w dwóch przypadkach od roku do dwóch lat. W przypadku gminy Władysławów minęły ponad dwa lata, natomiast gminy Wodzisław Śląski ponad pięć lat.

W latach 2009–2013 (I półrocze) cztery gminy¹⁷² na podstawie art. 21 ust. 1 u.o.r. otrzymały dotację z budżetu państwa w związku z zapewnieniem lokalu mieszkalnego nieimiennie zaproszonym repatriantom (w przypadku gminy Zbrosławice w czasie, gdy wypełniana była ankieta środki nie były jeszcze przekazane). Łączna kwoty otrzymanej dotacji wyniosła 471,7 tys. zł. Wszystkie wnioski o udzielenie dotacji zostały złożone w terminie do 30 września danego roku. Czas oczekiwania na wypłatę środków finansowych od dnia złożenia kompletnego wniosku w przypadku dwóch gmin wyniósł od 31 do 60 dni, natomiast w przypadku jednej gminy (Lębork) powyżej 180 dni.

Rady sześciu gmin w okresie 2009–2013 (I półrocze), na podstawie art. 20 u.o.r., podjęły uchwały w sprawie przyznania pomocy dla zaproszonych repatriantów i członków jego najbliższej rodziny. Najczęściej występującymi formami pomocy były pomoc w załatwianiu wszelkich spraw urzędowych i administracyjnych związanych m.in. z osiedleniem się na terenie gminy, uzyskaniem renty lub emerytury oraz rejestracji w urzędzie pracy (3 gminy) oraz udzielenie wsparcia socjalnego rodzinie repatriantów poprzez przyznanie świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z zakresu pomocy

¹⁷² Gminy: Zbrosławice, Lębork, Choceń i Garwolin.

społecznej (3 gminy). W uchwałach wskazano również pomoc polegającą m.in. na zakupie wyposażenia udostępnionego lokalu mieszkalnego, pokryciu kosztów tłumaczenia dokumentacji niezbędnej do uzyskania polskich dokumentów, uprawnień rentowych lub emerytalnych, pokryciu opłat związanych z wydaniem polskich dokumentów oraz opłat czynszowych za używanie udostępnionego lokalu mieszkalnego. Z analizy wynika, że na jedną osobę z rodziny repatrianta (włączając repatrianta) w związku z udzieleniem pomocy, o której mowa w art. 20 ustawy o repatriacji gminy zamierzają przeznaczyć od 3 tys. zł do 39,5 tys. zł.

Siedem gmin wskazało, że przepisy dotyczące repatriacji wymagają zmiany, w tym m.in. w zakresie przydzielenia repatriantowi w uchwale rady gminy konkretnego lokalu mieszkalnego (sześć gmin), udzielania dotacji z budżetu państwa tylko tym gminom, które zapewnią lokal mieszkalny nieokreślonym imiennie repatriantom (pięć gmin), finansowania przez gminy pomocy dla zaproszonych repatriantów i członków najbliższej rodziny na podstawie art. 20 u.o.r. (pięć gmin), aktywizacji zawodowe małżonka repatrianta nie posiadającego obywatelstwa polskiego¹⁷³ (pięć gmin). Zdaniem respondentów proces repatriacji usprawniłyby między innymi rozwiązania takie jak: pomoc konsulatów w przygotowaniu osób, które przybywają w ramach repatriacji, dodatkowa pomoc finansowa z budżetu państwa dla repatriowanych rodzin w okresie adaptacyjnym, odciążenie samorządów, stworzenie programu zachęcającego samorzady i społeczność lokalne do przyjmowania repatriantów.

Najczęściej wskazywanymi problemami z jakimi spotkały się gminy w trakcie realizacji procedury repatriacyjnej były problemy z zapewnieniem lokalu mieszkalnego (sześć gmin), trudności z zapewnieniem repatriantowi źródła utrzymania w RP (sześć gmin) i niewystarczające środki własne gminy na zapewnienie zaproszonemu repatriantowi i jego rodzinie pomocy na podstawie art. 20 u.o.r. (sześć gmin).

Połowa gmin podała, że była zachęcana przez administrację rządową do przyjęcia repatriantów. Najczęściej stosowaną formą była droga korespondencyjna.

W siedmiu gminach występują lub przewidywane jest wystąpienie problemów demograficznych. Spośród tych gmin w przyjęto do realizacji dokument określający działania zapobiegające problemom demograficznym na ich terenie. Jako przyczyny problemów demograficznych respondenci podali wyjazdy do pracy poza terytorium RP (sześć gmin), migrację do innych regionów Polski (pięć gmin) i ujemny przyrost naturalny (cztery gminy). Spośród tych gmin tylko w jednej przyjęto do realizacji dokument określający działania, których celem jest zapobieganie problemom demograficznym na ich terenie (Bielsk Podlaski). W tej grupie gmin, liczba mieszkańców zmniejszyła się maksymalnie o 9%.

Żadna z 12 gmin znajdująca się w tej grupie nie opracowała dokumentu określającego „politykę” względem repatriantów. Trzy gminy podały, że w związku z obserwowanymi problemami demograficznymi podjęły działania w celu osiedlenia w Gminie cudzoziemców polskiego pochodzenia w ramach repatriacji.

W okresie 2009–2013 (I półrocze) od osób pragnących nabyć obywatelstwo polskie w drodze repatriacji do dziewięciu gmin wpłynęło łącznie 66 wniosków, w tym w 2009 r. – trzy, w 2010 r. – 10, 2011 r. – 36, 2012 r. – 10 i w I połowie 2013 r. – siedem wniosków. Najwięcej wniosków wpłynęło do Urzędu Miasta Garwolin (27).

¹⁷³ Kwestia ta nie jest ujęta w ustawie o repatriacji.

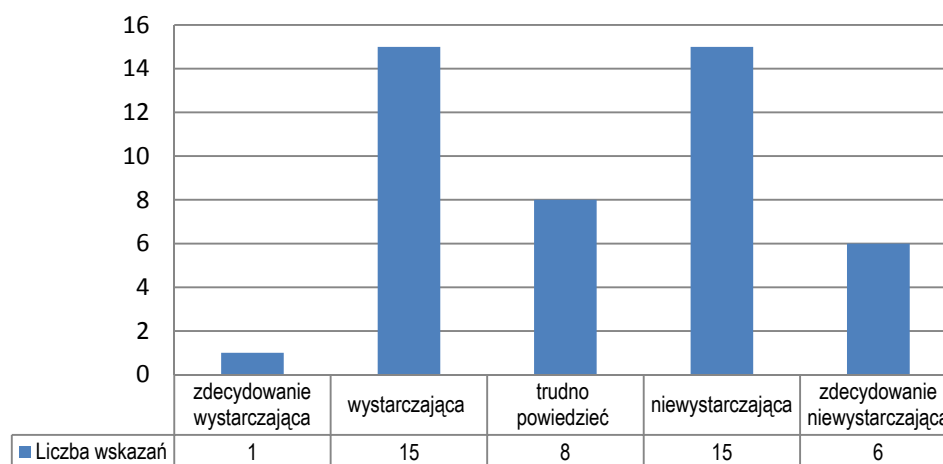
5.5. Wyniki badania ankietowego dotyczącego procesu repatriacji przeprowadzonego wśród repatriantów

Celem badania ankietowego było zebranie opinii repatriantów na temat procesu repatriacji. Ankieta została przeprowadzona z pomocą Polskiej Akcji Humanitarnej. W badaniu wzięło udział 45 osób. Ankietowani repatrianci o możliwości repatriacji¹⁷⁴ dowiedzieli się głównie od członków rodziny (28 wskazań), znajomych bądź sąsiadów (9 wskazań) oraz za pośrednictwem kościoła (4 wskazania) i strony internetowej konsulatu (4 wskazania).

Przed przyjazdem do Polski 31 ankietowanych osób uczęszczało na lekcje języka polskiego. Organizatorami tych lekcji była organizacja polonijna (22 odpowiedzi), konsulatu (5 odpowiedzi). Natomiast 11 ankietowanych osób nie znało organizatora kursu.

Wykres nr 15

Ocena przez ankietowanych repatriantów ich wiedzy na temat warunków życia w Polsce przed przyjazdem do Polski



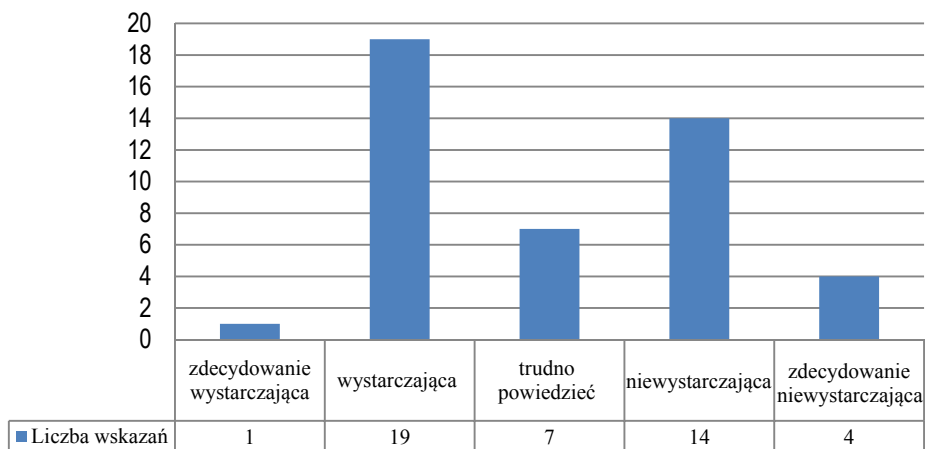
Źródło: Opracowanie własne NIK.

Jak wynika z powyższego wykresu, prawie połowa ankietowanych osób wskazała, że ich wiedza na temat warunków życia w Polsce przed ich przyjazdem była niewystarczająca lub zdecydowanie niewystarczająca.

¹⁷⁴ Ankietowane osoby miały możliwość wskazania kilku odpowiedzi.

Wykres nr 16

Ocena przez ankietowanych repatriantów ich wiedzy na temat warunków osiedlenia się w Polsce przed przyjazdem do Polski

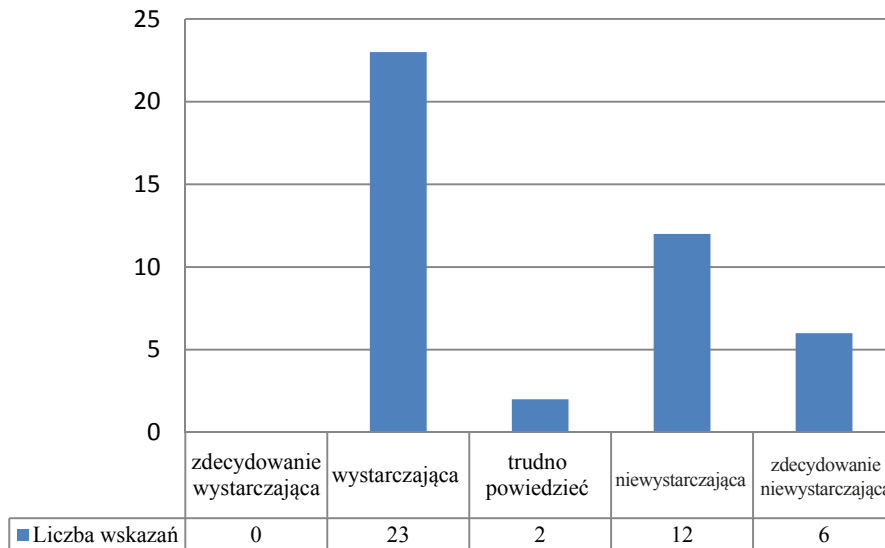


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Z analizy wyników ankiety wynika, że wiedza na temat warunków osiedlenia się w Polsce była w przypadku 18 badanych osób niewystarczająca lub zdecydowanie niewystarczająca.

Wykres nr 17

Ocena przez ankietowanych repatriantów ich wiedzy na temat czynności urzędowych, które trzeba podjąć do czasu uzyskania wizy



Źródło: Opracowanie własne NIK.

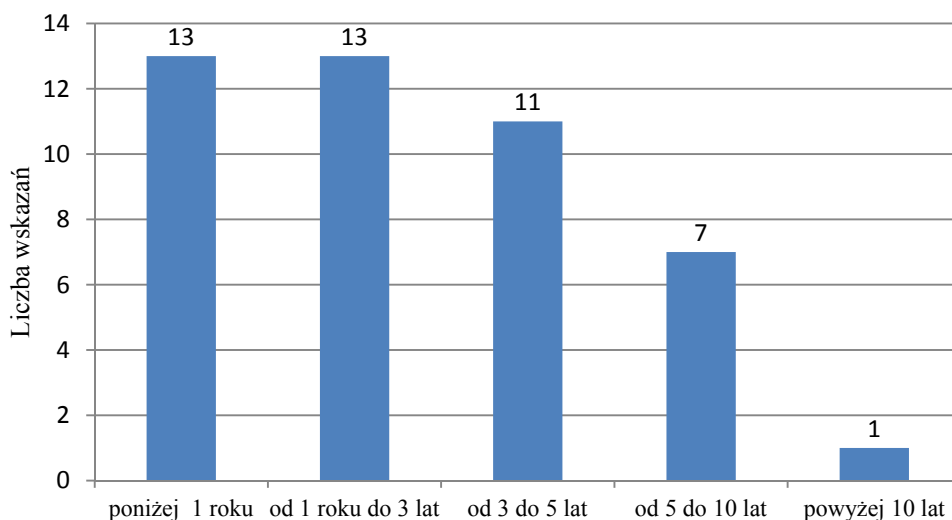
Wiedzę na temat czynności urzędowych, które trzeba podjąć do czasu uzyskania wizy sześć osób określiło jako zdecydowanie niewystarczającą oraz 12 jako niewystarczającą.

Praca konsula została oceniona pozytywnie przez 33 osoby. Dwie osoby, które oceniły pracę konsula negatywnie miały zastrzeżenia dotyczące jego zachowania (był nieuprzejmy, wyniosły) lub możliwości kontaktu (ciężko się skontaktować telefonicznie lub mailowo).

W przypadku jednej osoby od momentu złożenia wniosku o wizę w celu repatriacji do dnia przyjazdu do Polski minęło ponad 10 lat, zaś w przypadku siedmiu osób od pięciu do 10 lat.

Wykres nr 18

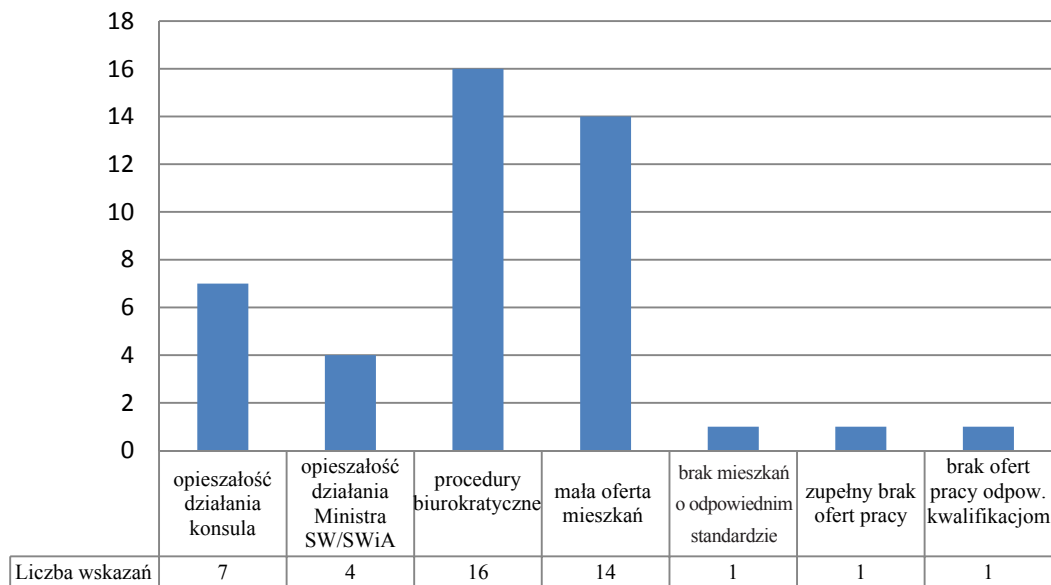
Czas jaki upłynął od momentu złożenia wniosku o wizę w celu repatriacji do dnia przyjazdu do Polski



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wykres nr 19

Czynniki mające wpływ na okres oczekiwania na repatriację

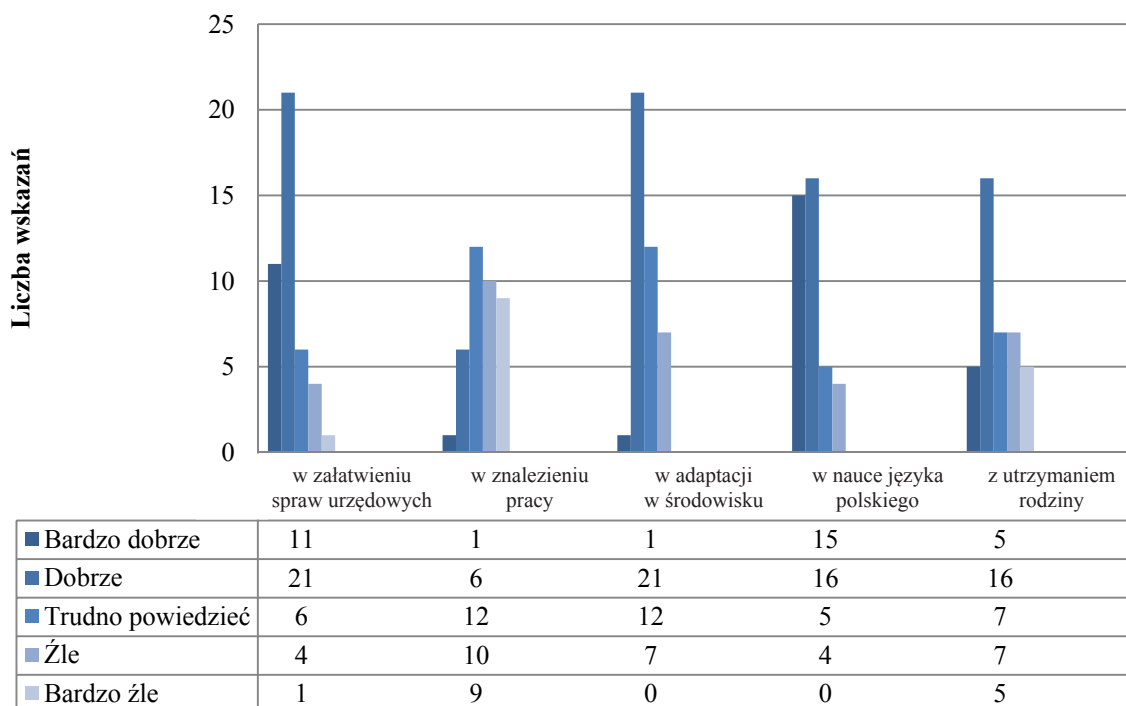


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Większość ankieterowanych repatriantów (70%) dobrze (16 osób) lub bardzo dobrze (15 osób) oceniło wsparcie w nauce języka polskiego otrzymane po przyjeździe do Polski. Natomiast niemal połowa ankieterowanych (46,7%) dobrze oceniła wsparcie w zakresie adaptacji. Prawie połowa ankieterowanych repatriantów oceniła źle (10 wskazań) lub bardzo źle (10 wskazań) wsparcie w znalezieniu pracy.

Wykres nr 20

Ocena wsparcia jakie repatrianci otrzymali ze strony państwa polskiego po przyjeździe do Polski



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Po przyjeździe do Polski wsparcie ze strony polskich organizacji pozarządowych otrzymało 12 ankietowanych osób, w tym jedenaście od PAH.

Na lekcje języka polskiego po przyjeździe do Polski uczęszczała ponad połowa ankietowanych (27 osób). Główną przyczyną nieuczęszczania na takie lekcje było brak takiej potrzeby w związku z dobrą znajomością języka polskiego (10 wskazań).

W kursie adaptacyjnym po przyjeździe do Polski brało udział 18 osób. Przyczyną nieuczęszczania na kurs adaptacyjny w przypadku 12 osób był brak informacji o możliwości skorzystania z takich kursów. Ośmiu respondentów podało, że nie potrzebowało kursów adaptacyjnych.

Po przyjeździe do Polski tylko 12 repatriantów skorzystało ze wsparcia gminy w poszukiwaniu pracy, natomiast 11 osób takiej pomocy nie potrzebowało. Łącznie 14 respondentów nie miało wiedzy, że może o taką pomoc prosić lub nie zostało poinformowanych o takiej możliwości.

Przypadki powrotów repatriantów do kraju pochodzenia znane były 21 repatriantom. Na pytanie ile takich osób znał repatriant, największa liczba osób (16) wskazała przedział od dwóch do pięciu osób.

Swoją decyzję o repatriacji do Polski źle oceniła tylko jedna osoba, dziesięć osób wskazało odpowiedź „trudno powiedzieć”, natomiast 33 osoby swoją decyzję oceniło bardzo dobrze (13) lub dobrze (20). W uzasadnieniu negatywnej oceny dotyczącej podjętej decyzji podano, że wpływ na nią miały brak pracy w zawodzie, kryzys w państwie, za małe mieszkanie, brak akceptacji dzieci w szkole ze strony uczniów i nauczycieli, rozdzielenie rodziny.

5.6. Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Szef Kancelarii Sejmu
14. Szef Kancelarii Senatu
15. Minister Spraw Zagranicznych
16. Minister Spraw Wewnętrznych
17. Minister Edukacji Narodowej
18. Minister Pracy i Polityki Społecznej
19. Minister Finansów
20. Minister Administracji i Cyfryzacji



Warszawa, dnia 26 września 2014 r.

Pan

Wojciech Kutyla

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Wzajemny szacunek i porozumienie,

W związku z przekazaną Ministrowi Spraw Wewnętrznych na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.) *Informacją o wynikach kontroli realizacji polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie*, poniżej przedstawiam stanowisko do ww. *Informacji*.

W przedmiotowej *Informacji* nie w pełni uwzględniono uwagi zgłaszane przez MSW dotyczące przebiegu prac nad Planem wdrażania dla dokumentu „*Polityka migracyjna Polski - stan obecny i postulowane działania*”. W rezultacie w *Informacji* pojawił się między innymi zapis niezgodny ze stanem prawnym i faktycznym w zakresie dot. prac grup roboczych i przewodniczenia pracom międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji.

Zgodnie z § 2 pkt 1 zarządzenia Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w *sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji* przewodniczącym Zespołu do Spraw Migracji jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, a nie Dyrektor Departamentu Polityki Migracyjnej MSW. W praktyce posiedzeniach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych przewodniczyłem, jako Sekretarz Stanu w MSW, nadzorujący problematykę migracji. Natomiast Dyrektor Departamentu Polityki Migracyjnej MSW przewodniczył jedynie grupie roboczej do spraw przygotowania planu wdrażania dla PMP (a nie Zespołowi), która została powołana w ramach Zespołu do Spraw Migracji, a który to Zespół (a nie MSW) należy uznać za autora przedmiotowego Planu.

Ponadto warto wyjaśnić, że grupa robocza do spraw przygotowania do Planu wdrażania dokumentu *Polityka Migracyjna Polski* spotykała się 10-krotnie, podczas każdego ze spotkań analizując stopień wdrożenia rekomendacji w poszczególnych rozdziałach PMP oraz określając sposoby wdrożenia w przyszłości. Harmonogram prac grupy był zatwierdzany przez Zespół do Spraw Migracji, który był też informowany o postępie prac oraz pojawiających się problemach. Projekt dokumentu był przedmiotem 2 posiedzeń międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji.

W pracach Grupy roboczej brali udział przedstawiciele 18 ministerstw, urzędów centralnych i służb uczestniczących w pracach międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji. Plan wdrażania liczy prawie 200 rekomendacji rozpisanych na określone działania w dokumencie liczącym ponad 200 stron (po

uwzględnieniu uwag organizacji społecznych). Ponadto dokument był konsultowany m.in. przez wojewodów, 70 organizacji pozarządowych, organizacje międzynarodowe, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, Rządową Radę Ludnościową oraz został skierowany pod obrady Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Tak szeroki zakres prac, zarówno z punktu widzenia wyzwań merytorycznych, jak i udziału bardzo szerokiej grupy ekspertów reprezentujących dziesiątki instytucji i organizacji zaangażowanych w działania w obszarze problematyki migracji i reprezentujących często skrajnie odmienne stanowiska wymagające debat i długotrwałych ścieżek aprobat, wymagał czasu i dużego wysiłku ze strony koordynatora całego procesu. Należy także zaznaczyć, że zgłoszeniu działań podlegających realizacji w przyszłości musiała towarzyszyć informacja o kosztach i źródłach finansowania, wobec stanowiska Ministerstwa Finansów, iż bez podania powyższych informacji nie jest możliwa akceptacja Planu działania przez ww. Ministerstwo.

Reasumując powyższe, szeroki zakres prac, zarówno z punktu widzenia wyzwań merytorycznych, jak i udziału bardzo licznej grupy ekspertów reprezentujących dziesiątki instytucji i organizacji zaangażowanych w działania w obszarze problematyki migracji i reprezentujących często skrajnie odmienne stanowiska wymagające debat i długotrwałych ścieżek aprobat, wydłużył czas opracowania ostatecznej wersji dokumentu.

Podkreślić także należy, że choć Plan wdrażania nie został jeszcze przyjęty przez Radę Ministrów (Plan wdrażania został w dniu 4 sierpnia 2014 r. wpisany do planu pracy RM, a obecnie trwają uzgodnienia międzyresortowe ww. dokumentu), to duża część zawartych w nim rekomendacji (około 80%) została w części lub całości zrealizowana.

MINISTER
SPRAW WĘZĘTRZNYCH
z up. Piotr STACHAŃCZYK
Sekretarz Stanu