



KPB-4114-002-00/2014  
Nr ewid. 184/2015/I/14/007/KPB

Informacja o wynikach kontroli

UDZIELANIE PRZEZ ORGANY ADMINISTRACJI  
OCHRONY CUDZOZIEMCOM  
PRZEBYWAJĄCYM NA TERYTORIUM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

DEPARTAMENT PORZĄDKU  
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

## MISJA

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

## WIZJA

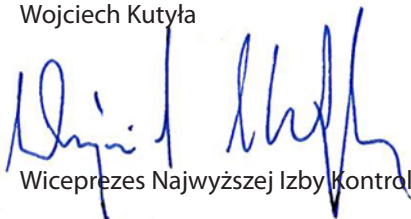
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Porządku  
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego  
Marek Bieńkowski



### Akceptuję:

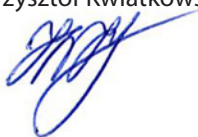
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

### Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 19 listopada 2015 r.

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| WPROWADZENIE .....                                                                 | 5  |
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....                                                        | 6  |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....                                              | 7  |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....                                 | 7  |
| 2.2. Synteza wyników kontroli.....                                                 | 7  |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....                                                 | 11 |
| 3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI .....                                                | 13 |
| 3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą.....                                | 13 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli .....                                              | 13 |
| 3.2.1. Realizacja procedur przyjmowania wniosków o nadanie statusu uchodźcy .....  | 13 |
| 3.2.2. Postępowanie w sprawach nadania statusu uchodźcy .....                      | 16 |
| 3.2.3. Prowadzenie rejestrów w sprawach uchodźców .....                            | 27 |
| 3.2.4. Działalność Rady do Spraw Uchodźców.....                                    | 30 |
| 3.2.5. Prowadzenie ośrodków dla cudzoziemców .....                                 | 34 |
| 3.2.6. Ochrona czasowa uchodźców.....                                              | 39 |
| 3.2.7. Nadzór i kontrola.....                                                      | 41 |
| 3.2.8. Działania zmierzające do wyegzekwowania rozstrzygnięć wydanych decyzji..... | 48 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE .....                                                      | 51 |
| 4.1. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....      | 51 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI .....                                                                | 54 |

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

|                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Uchodźca</b>                                 | Osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa (art. 1A pkt 2 Konwencji Genewskiej).                                                                                                                 |
| <b>Status uchodźcy</b>                          | Międzynarodowa forma ochrony udzielana cudzoziemcowi, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Status uchodźcy nadawany jest także małoletniemu dziecku cudzoziemca, który uzyskał status uchodźcy w RP, urodzonemu na tym terytorium (art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) (Dz.U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.).                                                                                  |
| <b>Ochrona uzupełniająca</b>                    | Międzynarodowa forma ochrony udzielana cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, lecz który w przypadku powrotu do kraju pochodzenia może być narażony na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: orzeczenie kary śmierci lub egzekucję; tortury, niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo karanie; poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia, wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji wewnętrznego lub międzynarodowego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia (art. 15 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony). |
| <b>UdSC lub Urząd</b>                           | Urząd do Spraw Cudzoziemców                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>KGSG</b>                                     | Komenda Główna Straży Granicznej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>NwOSG</b>                                    | Nadwiślański Oddział Straży Granicznej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Rada</b>                                     | Rada do Spraw Uchodźców                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Konwencja Genewska</b>                       | Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., ratyfikowana przez Polskę w dniu 27 września 1991 r. (Dz. U. Nr 119, poz. 515).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Ustawa o cudzoziemcach</b>                   | Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony</b> | Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Ośrodek dla cudzoziemców</b>                 | Ośrodek prowadzony przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, w którym przebywają cudzoziemcy w okresie ubiegania się o status uchodźcy.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Strzeżony ośrodek dla cudzoziemców</b>       | Ośrodek prowadzony przez Straż Graniczną, w którym przebywają cudzoziemcy zatrzymani, wobec których zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu albo który uchyla się od wykonania obowiązków określonych w decyzji o wydaleniu.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>UNHCR</b>                                    | Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>EASO</b>                                     | Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

Uchodźcy to cudzoziemcy, którzy z uwagi na prześladowania z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej podjęli decyzję o opuszczeniu swego kraju pochodzenia. Szacuje się, że na świecie jest około 45,2 miliona uchodźców. Do tej pory do Polski trafiała niewielka ich liczba. Jednak aktualne wydarzenia, związane z masowym napływem emigrantów do Europy, spowodują zmianę tej sytuacji. W porównaniu do krajów Europy Zachodniej, w Polsce istnieje dość krótka tradycja zinstytucjonalizowanego systemu ochrony uchodźców. Pierwsze przejawy wzmożonego ruchu migracyjnego pojawiły się w Polsce po 1989 roku, w wyniku zachodzących zmian społeczno-politycznych w naszym kraju. Zwiększony napływ cudzoziemców spowodowany był m.in. otwarciem granic, ale również przyjęciem międzynarodowych standardów dotyczących udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. W dniu 27 września 1991 roku Polska podpisała Konwencję z dnia 28 lipca 1951 roku dotyczącą statusu uchodźców (tzw. Konwencję Genewską) oraz Protokół dotyczący statusu uchodźcy sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 roku – regulujące zasady traktowania uchodźców. Podpisując te dokumenty Polska zobowiązała się do przestrzegania norm w nich zawartych. Na płaszczyźnie prawa krajowego wymagania te zostały implementowane do ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz ustawy o cudzoziemcach.

W obecnie ukształtowanym systemie ochrony uchodźców w Polsce instytucją bezpośrednio odpowiedzialną za system ochrony uchodźców jest Urząd ds. Cudzoziemców. Jednym z głównych zadań Urzędu jest rozpatrywanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy oraz wydawanie decyzji o jego przyznaniu. Najliczniejszą grupę cudzoziemców składających w Polsce wniosek o status uchodźcy stanowią obywatele Federacji Rosyjskiej, Czeczeni, Gruzini, Ormianie, Kazachowie, a także Syryjczycy, Afgańczycy i Egipcjanie. Z informacji publikowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców wynika, że liczba osób składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy w RP z roku na rok systematycznie wzrasta. Ostatnie wydarzenia na Ukrainie spowodowały bardzo widoczny wzrost liczby obywateli tego kraju ubiegających się o status uchodźcy. Aktualnie trwające wydarzenia w krajach północnej Afryki mogą mieć również wpływ na wzmożony napływ cudzoziemców z tego obszaru do Polski.

Nasilający się ruch migracyjny wymaga z jednej strony zapewnienia przybywającym cudzoziemcom ochrony zgodnie z ustalonymi standardami, z drugiej strony zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium RP. W tym celu niezbędne jest prowadzenie sprawnych i skutecznych procedur uchodźczych, uwzględniających uzasadnione oczekiwania cudzoziemców a równocześnie zabezpieczających interesy RP w kontekście bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego. Wymaga to podejmowania przez organy administracji skutecznych i zintegrowanych działań proceduralnych wobec cudzoziemców przybywających na terytorium RP oraz działań profilaktycznych i egzekucyjnych w zakresie eliminowania nielegalnego przebywania cudzoziemców. Przeprowadzona kontrola miała na celu ustalenie przygotowania organów administracji do realizacji zadań związanych z przyjmowaniem uchodźców oraz prowadzenia wobec nich procedur administracyjnych. Kontrola ta miała charakter rozpoznawczy, jej zadaniem było dostarczenie informacji niezbędnych do przygotowania i przeprowadzenia kontroli kompleksowej w zakresie wypracowania i realizacji w Polsce polityki migracyjnej. Kontrola ta została wprowadzona do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli w 2016 roku.

Kontrola doraźna nr I/14/007 „**Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP**” została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

#### Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji przez organy administracji państwowej zadań ustawowych w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom przebywającym na obszarze RP.

#### Podstawa prawna, kryteria

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zgodnie z kryteriami określonymi w art. 5 ust. 1 ustawy, tj. legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

#### Zakres przedmiotowy kontroli

Badaniami kontrolnymi objęto prawidłowość i skuteczność realizacji przez organy administracji wymogów formalnych związanych z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP w zakresie: przygotowania organów do realizacji zadań, sprawności prowadzenia postępowań uchodźczych, zapewnienia cudzoziemcom należnych im praw, skuteczności postępowania wobec cudzoziemców w okresie po uzyskaniu decyzji statusowej. Kontrolą objęto również sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań ustawowych.

#### Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w następujących podmiotach: Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, Radzie do Spraw Uchodźców, Komendzie Głównej Straży Granicznej, Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej w Warszawie.

#### Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r., oraz działania i zdarzenia zaistniałe przed i po podanym okresie, mające bezpośredni związek z zagadnieniami będącymi przedmiotem kontroli.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli dokonała oceny realizacji przez organy administracji państwowej zadań ustawowych w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP.

Prawidłowo i w oparciu o obowiązujące przepisy realizowano procedury przyjmowania wniosków o nadanie statusu uchodźcy, prowadzono krajowy zbiór rejestrów w sprawach cudzoziemców oraz zorganizowano i prowadzono strzeżone i pobytowe ośrodki dla cudzoziemców.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły sprawowanego nadzoru nad realizacją ustawowych zadań, procedur udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej w zakresie: sprawności prowadzenia postępowań uchodźczych, przygotowania organów do realizacji zadań, zapewnienia cudzoziemcom należnych im praw, skuteczności postępowania wobec cudzoziemców w okresie po uzyskaniu decyzji statusowej oraz dokumentowania czynności związanych z przyjmowaniem wniosków o nadanie statusu uchodźcy.

### 2.2 Synteza wyników kontroli

**1. Zorganizowanie jednostek Straży Granicznej zapewniało możliwość realizacji ustawowych zadań w zakresie przyjmowania od cudzoziemców wniosków o nadanie statusu uchodźcy.**

Oddziały i Placówki Straży Granicznej przyjmowały od cudzoziemców przedmiotowe wnioski (wypełniano formularze na podstawie ustnych oświadczeń cudzoziemców i przedstawianych przez nich dokumentów) i przekazywały je Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców. **Nie sporządzano natomiast dokumentów potwierdzających realizację innych czynności** przewidzianych do wykonania w związku z przyjmowaniem takich wniosków. W jednostkach Straży Granicznej **nie prowadzono ewidencji sporządzonych wniosków, ani czynności realizowanych przy ich przyjmowaniu** co powodowało, że po przekazaniu dokumentów do UdSC nie było możliwości ustalenia czy i jakie czynności zostały wykonane. Nie można również było ocenić, czy czynności te zostały wykonane prawidłowo i rzetelnie. Z tego względu NIK odstąpiła od oceny prawidłowości realizacji tych czynności. W ocenie NIK brak powyższych dokumentów nie dawał możliwości sprawowania skutecznego nadzoru w tym zakresie również komendantowi Głównemu Straży Granicznej. [Szerzej str. 13–16 Informacji]

**2. W okresie objętym kontrolą w Polsce 32374 cudzoziemców aplikowało o nadanie statusu uchodźcy. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców realizował obowiązek rozpatrywania wniosków** o nadanie statusu uchodźcy w prowadzonych postępowaniach administracyjnych i wydawania w tym zakresie decyzji rozstrzygających. Jednak **nie wszystkie sprawy kończono w wymaganym terminie (34%), a wydawane postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania nie miały uzasadnienia faktycznego, a jedynie sankcjonowały bezczynność organu.** Takie zachowanie UdSC było niezgodne z obowiązującym prawem, powodowało wydłużenie oczekiwania cudzoziemca na rozstrzygnięcie w sprawie i konieczność dłuższego zapewniania tym osobom świadczeń socjalnych. [Szerzej str. 20–23 Informacji]

**3. Punktem wyjścia w prowadzonych przez Szefa UdSC postępowaniach były m.in. informacje o kraju pochodzenia cudzoziemca. Dokumenty te nie były opatrywane podsumowaniem lub komentarzem mającym na celu wypracowanie jednolitych kryteriów oceny sytuacji w nich opisanych przez pracowników dokonujących weryfikacji istnienia ustawowych przesłanek**

**udzielenia cudzoziemcom ochrony** w dokumentach przedstawionych w poszczególnych sprawach. W dowodach tych były zawarte informacje o dużym stopniu ogólności, mogły być więc one, w indywidulanych sprawach, interpretowane w sposób dość odmienny. Opatrywanie tych dokumentów stosownym komentarzem mogłoby pełnić funkcję wskazówki pomocniczej, mającej niewątpliwie wpływ na jednolitość oceny tych samych informacji, w różnych, konkretnych postępowaniach. W Urzędzie **nie ustalono także czasokresu przydatności opracowanej informacji o kraju pochodzenia**. Było to istotne ze względu na zmieniające się w czasie uwarunkowania społeczno-polityczne w określonym kraju. [Szerzej str. 19–20 Informacji]

**4. Urząd do Spraw Cudzoziemców nie został należycie przygotowany do prowadzenia procedur uchodźczych.** Co prawda utworzono w jego strukturze Departament Postępowania Uchodźczego, jako wyspecjalizowaną komórkę do tych spraw, ale stan jego ukompletowania etatowego i kadrowego **nie zapewniał możliwości sprawnego i terminowego prowadzenia postępowań**. W prowadzonych postępowaniach występowały **liczne uchybienia w realizacji obowiązujących procedur**. Funkcjonujący, wewnętrzny system kontroli jakości również wskazywał na takie nieprawidłowości, jednakże **formułowane na tej podstawie rekomendacje nie zawsze były wdrażane**. Pracownicy Departamentu Postępowania Uchodźczego, realizujący procedury, posiadali merytoryczne przygotowanie do tych zadań. Niezbędną wiedzę w tym zakresie uzyskiwali między innymi poprzez uczestnictwo w merytorycznych szkoleniach. Jednakże **szkolenia z wykorzystaniem modułów szkoleniowych Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO)** definiujące podstawowe zasady i najlepsze praktyki z myślą o zwiększeniu spójności metod i decyzji administracyjnych oraz praktyk prawnych, z pełnym poszanowaniem niezawisłości krajowych sądów i trybunałów, **nie zostały wprowadzone formalnie do stosowania w Urzędzie**. Szef UdSC podejmował działania zmierzające do poprawy terminowości i jakości prowadzenia postępowań, jednak z uwagi na uwarunkowania zewnętrzne nie przyniosły one oczekiwanego rezultatu. [Szerzej str. 24–26 Informacji]

**5. Szef UdSC prowadził krajowy zbiór rejestrów w sprawach cudzoziemców w wymaganym zakresie.** Założenia do funkcjonalności systemów składających się na zbiór opracowano w Urzędzie, korzystając z doświadczeń w eksploatacji poprzedniej jego wersji, jak również z konsultacji z podmiotami korzystającymi z systemu. Według Szefa Urzędu, w ramach krajowego zbioru rejestrów została zapewniona możliwość prowadzenia, przez organy do tego zobligowane, rejestrów spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy. Organy Straży Granicznej przyjmujące wnioski o nadanie statusu uchodźcy zostały zobligowane do prowadzenia, każdy we własnym zakresie, ww. rejestru. W świetle obowiązujących przepisów, jednostki te miały możliwość wyboru pomiędzy prowadzeniem rejestru:

- we własnym zakresie, w oparciu o posiadane systemy informatyczne, by następnie dokonać importu danych z takiego rejestru do krajowego zbioru rejestrów;
- bezpośrednio w ramach krajowego zbioru rejestrów.

Przyjęto drugie rozwiązanie, przy czym **nie zapewniono w tym rejestrze możliwości gromadzenia, edytowania i przetwarzania danych**, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych Straży Granicznej. [Szerzej str. 27–30 Informacji]

**6. Rada do Spraw Uchodźców rozpatrywała odwołania od decyzji i zażalenia na postanowienia wydane przez Szefa UdSC. Nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach w odniesieniu do wymogów wynikających z przepisów działu II ustawy o udzielaniu**

**cudzoziemcom ochrony. Przewodniczący Rady nie realizował natomiast na bieżąco obowiązku przekazywania Szefowi Urzędu akt spraw** w postępowaniach administracyjnych w celu ich archiwizacji. Dopiero w czasie trwania kontroli dokonano częściowego przekazania do archiwizacji akt wytworzonych w latach 2012–2013. [Szerzej str. 30–34 Informacji]

**7. Oddziały Straży Granicznej prawidłowo zorganizowały i prowadziły strzeżone ośrodki dla cudzoziemców oraz pomieszczenia dla osób zatrzymanych. Minister Spraw Wewnętrznych** nie skorzystał natomiast z możliwości określenia sposobów ochrony strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców – **nie wydając stosownego rozporządzenia**. Do czasu zakończenia kontroli zagadnienia te regulowały przepisy wewnętrzne, ustanowione przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. **Jako prawidłową ocenić należało również działalność Szefa UdSC w zakresie organizacji i prowadzenia ośrodków pobytowych dla cudzoziemców**. [Szerzej str. 34–39 Informacji]

**8. Minister Spraw Wewnętrznych oraz Szef UdSC podjęli działania zmierzające do zapewnienia warunków udzielania ochrony czasowej cudzoziemcom w sytuacji wzmożonego ich napływu na terytorium RP.** Opracowali oni stosowne plany obejmujące niezbędne czynności organizacyjne i logistyczne. Jednak **w planie działania** Departamentu Pomocy Socjalnej tego Urzędu do realizacji zadań **przewidziano udział podmiotów będących poza jego strukturą organizacyjną, nie zawierając z nimi stosownych umów czy porozumień**. W ocenie NIK tak przygotowany plan nie dawał gwarancji skutecznej realizacji założeń w sytuacji konieczności podjęcia realnych działań. [Szerzej str. 39–41 Informacji]

**9. Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania oceny skuteczności sprawowania nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych nad podległymi organami, w zakresie realizacji zadań ustawowych dotyczących udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP.** Stosowane formy nadzoru, polegające na **wydawaniu ustnych dyspozycji co do zakresu raportowania o realizacji zadań, formułowaniu ustnych zaleceń i rekomendacji oraz prowadzenia osobistego, niedokumentowanego monitoringu wykonania wydanych zaleceń i rekomendacji** spowodowały, że Najwyższa Izba Kontroli nie miała możliwości ustalenia, czy składane meldunki i informacje były wyczerpujące w odniesieniu do żądanego zakresu merytorycznego, czy przekazywane w nich informacje potwierdzały oczekiwany poziom realizacji zadań, czy formułowane zalecenia i rekomendacje odnosiły się do wniosków wynikających z analizy przedkładanych dokumentów oraz czy i w jakim stopniu została wyegzekwowana ich realizacja. Negatywnie NIK ocenia również **zaniechanie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przeprowadzania w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców i jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej instytucjonalnej kontroli** realizacji zadań z zakresu udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. Ustalenia dokonane przez NIK w tych jednostkach wskazują, że prowadzenie tam czynności kontrolnych przez MSW było zasadne. [Szerzej str. 41–43 Informacji]

**10. Negatywnie NIK ocenia zaniechanie korzystania przez Ministra Spraw Wewnętrznych z możliwości wydawania podległym kierownikom urzędów centralnych wiążących wytycznych i poleceń** w celu dostosowania ich działań do polityki ustalonej przez Radę Ministrów (tryb przewidziany w art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów). Zdaniem NIK stosowanie zaleceń i wytycznych dotyczących realizacji zadań nadzorowanych organów zgodnie z brzmieniem art. 34a, w żadnym stopniu nie ogranicza samodzielności centralnych organów administracji. [Szerzej str. 43 Informacji]

**11. Nadzór i koordynacja realizacji przez organy Straży Granicznej zadań były sprawowane przez Komendanta Głównego SG nierzetelnie.** Na podstawie polecenia Komendanta, **zadania w zakresie** sprawowania nadzoru i koordynacji realizacji przez terenowe organy Straży Granicznej zadań wynikających z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony oraz ustawy o cudzoziemcach **wykonywał Dyrektor Zarządu do Spraw Cudzoziemców.** W tym celu wydawał on zalecenia w zakresie jednolitego stosowania prawa, w których prezentowano stanowiska interpretujące obowiązujące przepisy, jak również analizujące przypadki wynikające ze stosowanej praktyki, zgłaszane przez podległe organy. **Nie dokonywał natomiast analiz i ocen realizacji przez podległe organy zadań wynikających z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.** Zagadnienia te **nie były również poddawane czynnościom instytucjonalnej kontroli wewnętrznej i działaniom audytowym.** Zaniechanie dokonywania analiz i ocen realizacji zadań jak również niepoddawanie tego obszaru działalności kontroli wewnętrznej i audytowi, pozbawiało Komendanta Głównego istotnych źródeł informacji oraz możliwości weryfikacji rzetelności realizacji zadań.

W Urzędzie do Spraw Cudzoziemców w ramach wewnętrznych czynności kontrolnych **realizowano zadania, które jedynie pośrednio dotyczyły udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.** W 2012 r. przeprowadzono kontrolę poprawności przekazywania korespondencji adresowanej do cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP. W celu realizacji wniosku pokontrolnego Dyrektor Generalny Urzędu powołał zespół do wypracowania koncepcji i propozycji wdrożenia nowych rozwiązań doręczania korespondencji cudzoziemcom oraz wpisywania danych adresowych do systemu „Pobyt”. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zrealizowano tego wniosku.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono ogółem cztery kontrole warunków socjalno-bytowych w ośrodkach dla cudzoziemców, prowadzonych przez podmioty zewnętrzne, w kontekście spełniania zobowiązań umownych. We wszystkich przypadkach wystawiono ocenę bardzo dobrą. **Audytór wewnętrzny Urzędu zrealizował dwa zadania audytowe, dotyczące zagadnień związanych z udzielaniem ochrony cudzoziemcom.** [Szerzej str. 45–47 Informacji]

**12.** W ocenie NIK obowiązujące przed dniem 1 maja 2014 r., tj. wejściem w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, regulacje dotyczące wydalenia z terytorium RP osób, które nie uzyskały ochrony międzynarodowej, **nie zapewniały skuteczności działań.** Organy wydające decyzje statusowe tj. Szef UdSC oraz Rada do Spraw Uchodźców **nie miały obowiązku informowania organów Straży Granicznej o wydanych decyzjach odmownych jak również decyzjach umarzających postępowanie.** W efekcie, wykonanie decyzji nakazujących cudzoziemcom przymusowe opuszczenie terytorium nie leżało w kompetencjach Szefa Urzędu, a organy Straży Granicznej nie były informowane o wydanych decyzjach. W wyniku takiego rozłożenia kompetencji i obowiązków, **nie było organu odpowiedzialnego za egzekwowanie wydalenia cudzoziemca z terytorium RP w sytuacji gdy decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy lub umorzeniu postępowania stała się prawomocna.** Jego wydalenie mogło nastąpić wyłącznie w wyniku prowadzenia przez Straż Graniczną rutynowych działań w ramach realizacji zadania zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji. [Szerzej str. 48 Informacji]

**13.** Obowiązująca od dnia 1 maja 2014 r. ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach wprowadziła istotne zmiany, m.in. w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP, zarówno co do form udzielanej ochrony, postępowania w sprawach udzielania

ochrony jak i kompetencji organów administracji w tym przedmiocie. Organy Straży Granicznej zobowiązane zostały nie tylko do prowadzenia postępowań zmierzających do wydalenia cudzoziemca, ale i do weryfikacji przesłanek, prowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany. Przed dniem wejścia w życie ww. ustawy, decyzje o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany, ochrony uzupełniającej oraz udzieleniu ochrony czasowej wydawał Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, po przeprowadzeniu jednego postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie wniosku cudzoziemca o nadanie statusu uchodźcy. **Rozdzielenie w nowej ustawie postępowania w sprawie jednostkowej sytuacji cudzoziemca, pomiędzy dwa odrębne organy administracji, niewątpliwie wydłuży postępowanie i obniży komfort wnioskodawcy.** Prowadzone są bowiem dwa, odrębne postępowania w odniesieniu do tożsamej sytuacji osobistej jak i społeczno-politycznej cudzoziemca powstałej w kraju jego pochodzenia. **Straż Graniczna prowadziła postępowanie w znacznym zakresie w oparciu o dowody zgromadzone i ocenione już w postępowaniu przez Szefa UdSC.** [Szerzej str. 48–49 Informacji]

**14.** Organ Straży Granicznej wszczywał postępowanie w sprawie wobec cudzoziemca w sytuacji, gdy jego pobyt na terytorium RP był już nielegalny, przy czym cudzoziemiec miał już tego świadomość. Zatem w pierwszej kolejności Straż Graniczna musiała ustalić miejsce przebywania takiej osoby i zastosować wymagane działania formalne, zmierzające do detencji. Znaczna część cudzoziemców po uzyskaniu negatywnej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy zmieniała swoje miejsce pobytu, nie informując o tym właściwych organów. Pracownicy SG nie mieli zatem wiedzy, czy cudzoziemiec opuścił dobrowolnie terytorium RP, czy też przebywał nadal pod nieznanym adresem. **Brak było skutecznego systemu monitoringu, który mógłby zapewnić dostarczenie aktualnych informacji o sytuacji cudzoziemca** organom Straży Granicznej prowadzącym postępowanie dot. tej osoby. Wykorzystywane systemy ewidencyjne nie dawały możliwości monitorowania wszystkich granic państw strefy Schengen, co z kolei nie pozwalało jednoznacznie stwierdzić, ilu cudzoziemców opuściło tę strefę a ilu przebywało w niej nadal nielegalnie. [Szerzej str. 50 Informacji]

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

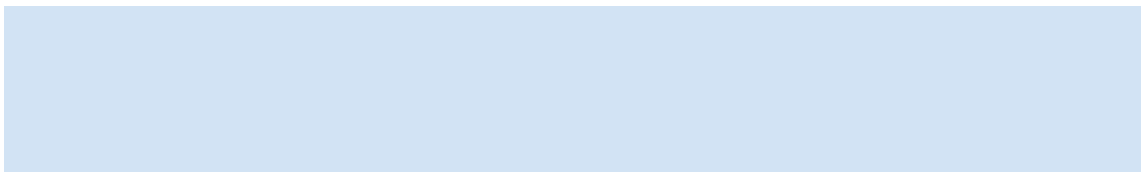
Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że działania kontrolowanych organów w niektórych przypadkach były niezgodne z przepisami prawa. Część tych działań była uwarunkowana czynnikami zewnętrznymi, wykraczającymi poza zakres kompetencyjny kierowników tych jednostek.

**W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosi do:**

– **Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań celem:**

- dokonania analizy i ewentualnej modyfikacji przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach pod kątem racjonalności prowadzenia dwóch odrębnych postępowań administracyjnych o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom przez dwa odrębne organy administracji;
- wypracowania rozwiązań prawnych zapewniających skuteczne postępowanie właściwych organów w egzekwowaniu od cudzoziemców podporządkowania się rozstrzygnięciom decyzji statusowych;
- zapewnienia skutecznego systemu monitoringu sytuacji cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową, obejmującego okres od złożenia wniosku o ochronę do ewentualnego wydalenia z terytorium RP.

- rozważenia powołania w Polsce instytucji, która realizowałaby kompleksowo zadania związane z udzielaniem ochrony międzynarodowej cudzoziemcom oraz pobytem cudzoziemców na terytorium RP;
- **Ministra Spraw Wewnętrznych o podjęcie działań celem:**
  - zapewnienia struktury organizacyjnej i etatowej Urzędu do Spraw Cudzoziemców na poziomie pozwalającym utrzymać sprawną i terminową realizację zadań.



### 3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Status uchodźcy w Polsce nadaje się cudzoziemcowi, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju.

Cudzoziemiec przybywający na terytorium RP może złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Złożony wniosek o nadanie statusu uchodźcy jest równocześnie rozpatrywany jako wniosek o zapewnienie innych form ochrony międzynarodowej, tj. udzielenia ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany i ochrony czasowej. Wniosek jest składany do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, za pośrednictwem organów Straży Granicznej. Wniosek można złożyć na przejściu granicznym, w trakcie przekraczania granicy państwowej, lub w trakcie pobytu na terytorium RP. Osoby nielegalnie przybywające na terytorium RP mogą składać wnioski za pośrednictwem administracji strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców.

W okresie trwania postępowania w sprawie złożonego wniosku cudzoziemcowi przysługują świadczenia społeczne w formie zakwaterowania w ośrodku dla cudzoziemców lub świadczenie pieniężne w przypadku zamieszkania poza ośrodkiem.

W trakcie trwania procedury osobie takiej nie wolno opuszczać terytorium RP. Samowolne opuszczenie ośrodka na okres dłuższy niż 7 dni, lub opuszczenie Polski skutkuje umorzeniem postępowania.

Po uzyskaniu ochrony międzynarodowej cudzoziemiec może przebywać na terytorium RP i korzystać z tej ochrony. W sytuacji odmowy udzielenia ochrony cudzoziemiec jest zobowiązany do dobrowolnego opuszczenia terytorium kraju w terminie 30 dni, a po bezskutecznym upływie tego terminu podlega on przymusowemu wydaleniu.

### 3.2 Istotne ustalenia kontroli

#### 3.2.1. Realizacja procedur przyjmowania wniosków o nadanie statusu uchodźcy

Komendanci Oddziałów oraz Placówek Straży Granicznej, zgodnie z art. 28 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, zostali zobligowani do przyjmowania od cudzoziemców wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Jednostki organizacyjne Straży Granicznej realizowały ten obowiązek.

Wnioskodawca, który przebywa na terytorium RP, składa wniosek za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej, obejmującego terytorialnym zasięgiem działania m.st. Warszawę. Natomiast osoba, która nie posiada dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, składa wniosek podczas kontroli granicznej, za pośrednictwem komendanta placówki Straży Granicznej, a wnioskodawca, który przebywa w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców, areszcie śledczym lub zakładzie karnym, składa taki dokument za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej obejmującego terytorialnym zasięgiem działania siedzibę strzeżonego ośrodka, aresztu dla cudzoziemców, aresztu śledczego lub zakładu karnego.

Komendant Główny Straży Granicznej, nadając regulaminy organizacyjne Oddziałom Straży Granicznej przewidział w ich strukturze komórki organizacyjne odpowiedzialne za realizację zadań związanych z przyjmowaniem wniosków. Podobnie uczynili Komendanci Oddziałów Straży Granicznej, ustalając wewnętrzne podziały zadań Placówek Straży Granicznej.

W okresie objętym kontrolą, do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców za pośrednictwem organów Straży Granicznej, 28 709 cudzoziemców złożyło łącznie 12 646 wniosków o nadanie

statusu uchodźcy. Z ogólnej liczby przyjętych wniosków, w Placówkach Straży Granicznej złożono 10 543 wnioski, a w Oddziałach Straży Granicznej – 2 103, z czego 1 442 wnioski w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej<sup>1</sup>.

(pieczęć organu przyjmującego wniosek) /  
(stamp of the authority accepting the application) /  
(печать органа, который принимает заявление)

rok / year / год    miesiąc / month / месяц    dzień / day / день

(miejsce i data złożenia wniosku) /  
(place and date of filing the application) / (МЕСТО  
и дата подачи заявления)

Przed wypełnieniem wnioska proszę zapoznać się z pouczeniem na stronie 15 i 16.  
Before filling in the application form, please read the instructions on page 15 i 16.  
Перед заполнением заявления необходимо ознакомиться с разъяснением на стр.  
15 i 16.

Fotografia wnioskodawcy /  
Photograph of the  
applicant /  
Фотография  
заявителя  
(4,5 cm x 3,5 cm)

Fotografia małżonka, w  
imieniu którego  
wnioskodawca składa  
niniejszy wniosek /  
Photograph of the  
applicant's  
spouse on behalf of whom  
he/she applies /  
Фотография супруга  
(и), от имени которого  
(ой)  
заявитель подает  
настоящее заявление  
(4,5 cm x 3,5 cm)

**WNIOSEK O NADANIE STATUSU UCHODŹCY /**  
**APPLICATION FOR GRANTING THE REFUGEE STATUS /**  
**ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРИЗНАНИИ СТАТУСА БЕЖЕНЦА**

do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców /  
to the Head of the Office for Foreigners /  
Главе Управления по делам Иностранцев

Jednostki Straży Granicznej przyjęły 236 wniosków o nadanie statusu uchodźcy od osób małoletnich bez opieki. Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony organy przyjmujące wnioski występowały do właściwego sądu rejonowego o ustanowienie kuratora do reprezentowania małoletniego w postępowaniu oraz o umieszczenie go w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Kontrola przeprowadzona w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej (NwOSG) wykazała, że w latach 2012–2014 (I półrocze) do Oddziału wpłynęło 2 016 wniosków o nadanie statusu uchodźcy, w tym 609 złożonych podczas kontroli granicznej, 1 386 złożonych przez osoby zgłaszające się do NwOSG i 21 wniosków złożonych przez osoby przebywające w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców, areszcie śledczym, zakładzie karnym. Ogółem wnioski obejmowały 3 332 cudzoziemców.

Wnioski przyjmowali:

- funkcjonariusze (10 osób) Placówki Straży Granicznej Warszawa-Okęcie (Zespół Postępowań Granicznych), podczas przekraczania przez cudzoziemca granicy do Polski,
- funkcjonariusze i pracownicy cywilni (10 osób) Wydziału do Spraw Cudzoziemców NwOSG (Sekcja Wstępnych Procedur Uchodźczych) w sytuacji, gdy cudzoziemiec przebywał na terenie RP lub w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców, areszcie dla cudzoziemców, areszcie śledczym lub zakładzie karnym.

Zadanie dla ww. komórek organizacyjnych związane z przyjmowaniem wniosków o nadanie statusu uchodźcy zostało określone w *Wewnętrznych podziałach zadań* dla tych komórek, zatwierdzonych przez Komendanta NwOSG.

<sup>1</sup> Nadwiślański Oddział Straży Granicznej obejmuje terytorialnym zasięgiem działania m.st. Warszawę, w związku z powyższym, stosownie do art. 28 ust. 2 ustawy o udzielaniu ochrony, przyjmuje wnioski od cudzoziemców przebywających na terytorium RP.

Do realizacji zadań związanych z przyjmowaniem wniosków dobierano funkcjonariuszy i pracowników według kryterium przygotowania merytorycznego oraz znajomości języków obcych. Ponadto osoby te odbyły szereg szkoleń specjalistycznych związanych z realizacją powierzonych im obowiązków (8 osób po jednym szkoleniu, 2 osoby po 2 szkolenia, 10 osób od 3 do 7 szkoleń). Wśród ukończonych szkoleń dominowała tematyka związana ze społeczno-kulturową identyfikacją cudzoziemców, ochroną międzynarodową cudzoziemców, czynnościami funkcjonariuszy SG wobec cudzoziemców.

Stosownie do art. 29 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, organy przyjmujące wnioski o nadanie statusu uchodźcy, zobligowane są do wykonania szeregu czynności m.in. ustalenia: tożsamości cudzoziemca, danych osobowych, stanu zdrowia, sposobu dotarcia na terytorium RP. Badaniem w zakresie prawidłowości postępowania objęto przebieg czynności wykonywanych przez funkcjonariuszy Sekcji Wstępnych Procedur Uchodźczych przy przyjmowaniu 5 wniosków o nadanie statusu uchodźcy. W trakcie dokonanych oględzin stwierdzono, że czynności pracowników polegały na wypełnianiu formularzy wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Wnioski wypełniano na podstawie ustnych oświadczeń cudzoziemców i przedstawianych przez nich dokumentów. Były one zgodne ze wzorem ustalonym w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o nadanie statusu uchodźcy<sup>2</sup>, a zadawane przez funkcjonariuszy pytania wyczerpywały katalog spraw, o których mowa w art. 29 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

Osoby takie były informowane o konieczności zgłoszenia się, w ciągu 2 dni, do Centralnego Ośrodka Recepcyjnego w Dębaku. Jednakże NwOSG nie informował Ośrodka, że dany cudzoziemiec został do niego skierowany (obowiązujące przepisy nie przewidywały takiego obowiązku).

Cudzoziemcowi wydawano również zaświadczenie tożsamości.

W badanych przypadkach pracownicy nie sporządzali innych dokumentów niż ww.

Komendant NwOSG wyjaśnił, że pozostałe czynności, nieodzwierciedlone we wniosku, dokumentowane były w formie notatek. Po zakończeniu czynności związanych z przyjęciem wniosku dokumenty papierowe (wniosek i ewentualne załączniki, notatki lub inne materiały dowodowe) przesyłane były do Szefa UdSC.

Po zakończeniu procedury przyjęcia wniosku i wysłaniu go do UdSC w NwOSG nie była przechowywana kopia wniosku ani inne dokumenty związane z wykonywanymi czynnościami administracyjnymi. Nie prowadzono również urządzeń ewidencyjnych, w których odnotowywany byłby fakt sporządzania ww. dokumentów.

W wyniku przeglądu dokumentacji korespondencyjnej, potwierdzającej przekazywanie do UdSC ww. wniosków w okresie I półrocza 2014 r. ustalono, że Wydział do Spraw Cudzoziemców prowadził dziennik korespondencji, natomiast z Placówki SG Warszawa-Okęcie przekazano kontrolerom 111 kopi pism przewodnich do wysłanych wniosków. Zarówno z dziennika, jak i przedłożonych pism nie wynikało, jaki komplet dokumentów został przekazany.

Komendant NwOSG wyjaśnił, że pozycje w dzienniku korespondencji zawierające sformułowanie *Akta* dotyczą wysłanych teczek z całością dokumentacji związanej z przyjęciem wniosku o nadanie statusu uchodźcy. W dzienniku odnotowano 376 pozycji z wpisem *Akta*.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 92, poz. 579.

Z przedstawionej dokumentacji wynika, że w I połowie 2014 r. wysłano do UdSC 487 wniosków, natomiast według przedstawionych kontrolerom informacji statystycznych, w ww. okresie złożonych zostało w NwOSG 423 wnioski tj. o 64 mniej.

Generalnie wnioski przesyłane były z zachowaniem obowiązujących terminów.

Komendant NwOSG wyjaśnił, że nie zostały określone wewnętrzne wytyczne dotyczące procedur przyjęcia i rejestracji wniosku o nadanie statusu uchodźcy, ponieważ zagadnienie to jest wystarczająco uregulowane w prawie powszechnie obowiązującym.

Jak wskazano wyżej, składającemu wniosek o nadanie statusu uchodźcy wydawano zaświadczenie tożsamości (Tymczasowe Zaświadczenie Tożsamości Cudzoziemca), a o fakcie tym powiadamiano Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego.

W NwOSG nie była prowadzona ewidencja przekazanych powiadomień, w związku z czym kontrolerom przedłożono korespondencję, kierowaną do wymienionych wyżej organów.

Z przedłożonej korespondencji, badaniem objęto pisma potwierdzające realizację obowiązku skierowania powiadomień do w/w organów w I półroczu 2014 r. Stwierdzono, że w tym okresie wystosowano ogółem 185 pism, z tego 67 – Placówka Straży Granicznej Warszawa-Okęcie oraz 118 pism – Wydział do Spraw Cudzoziemców NwOSG. W pismach tych poinformowano o wydaniu ogółem 495 tymczasowych zaświadczeń tożsamości cudzoziemca.

We wszystkich przypadkach pisma były kierowane do:

- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego Wydział VII Biura Ewidencji,
- Służby Kontrwywiadu Wojskowego Biuro Ewidencji i Archiwum,
- Agencji Wywiadu Biuro Pełnomocnika Ochrony,
- Służby Wywiadu Wojskowego Biuro Ewidencji i Archiwum.

Z treści tych dokumentów wynika, że były one wysyłane do adresatów w dniu, w którym wydano zaświadczenie cudzoziemcowi.

W pismach wysyłanych przez Placówkę Straży Granicznej Warszawa-Okęcie podawano informacje o podstawowych danych osobowych cudzoziemca oraz numerze wydanego dokumentu, natomiast w pismach Wydziału do Spraw Cudzoziemców NwOSG – o danych osobowych cudzoziemca.

### 3.2.2. Postępowanie w sprawach nadania statusu uchodźcy

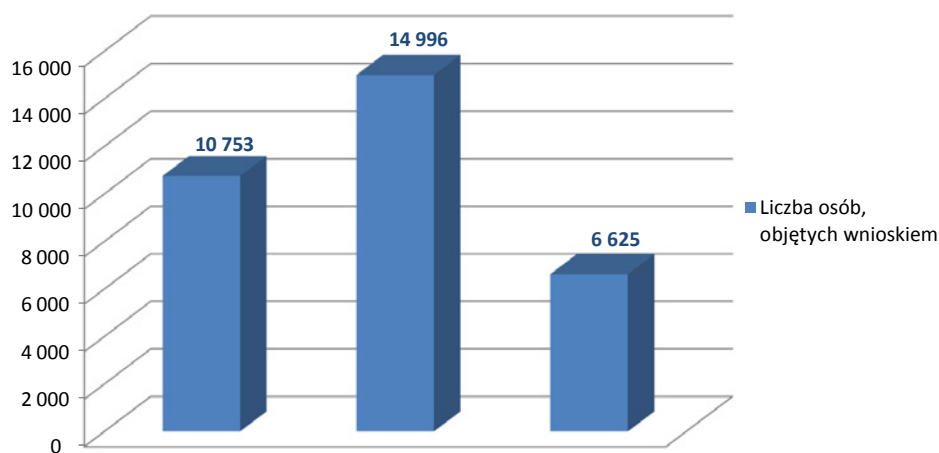
#### Informacje ogólne i dane statystyczne

Wydawanie decyzji i postanowień w pierwszej instancji w sprawach nadawania statusu uchodźcy, w sposób uregulowany w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, należy do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W okresie objętym kontrolą organ ten prowadził postępowania i wydawał decyzje w takich sprawach.

W latach 2012–2014 do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców 32 374 cudzoziemców aplikowało o nadanie statusu uchodźcy, z tego 10 753 osoby w 2012 roku, 14 996 – w 2013 roku oraz 6 625 osób w roku 2014. Dane te przedstawia poniższy wykres.

Wykres 1

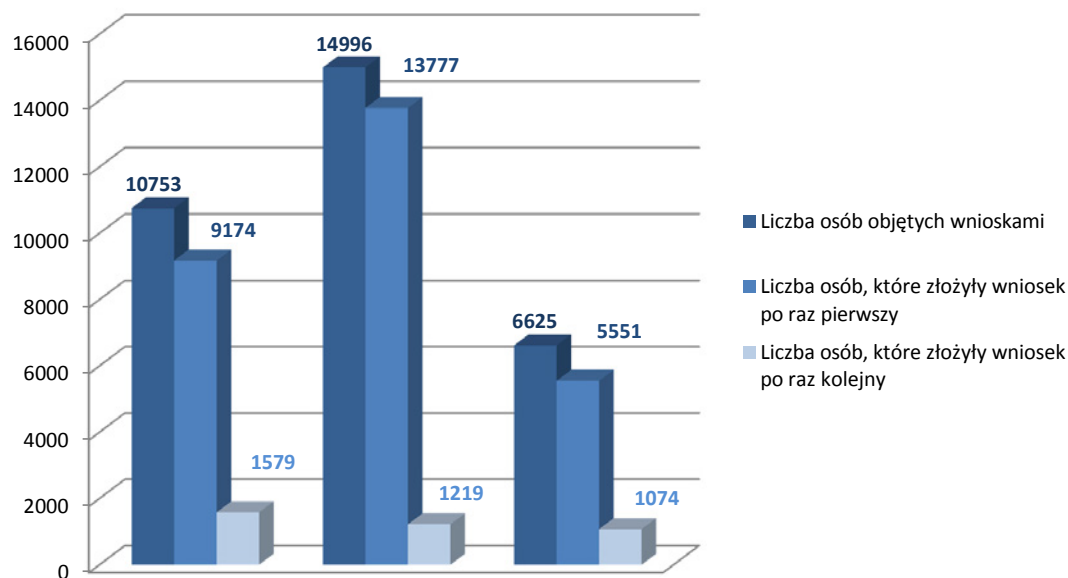
Liczba osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w latach 2012–2014



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Z ogólnej liczby 28 502 (88%) cudzoziemców aplikujących to osoby wnioskujące po raz pierwszy, a 3 872 (12%) to osoby wnioskujące po raz kolejny.

Wykres nr 2

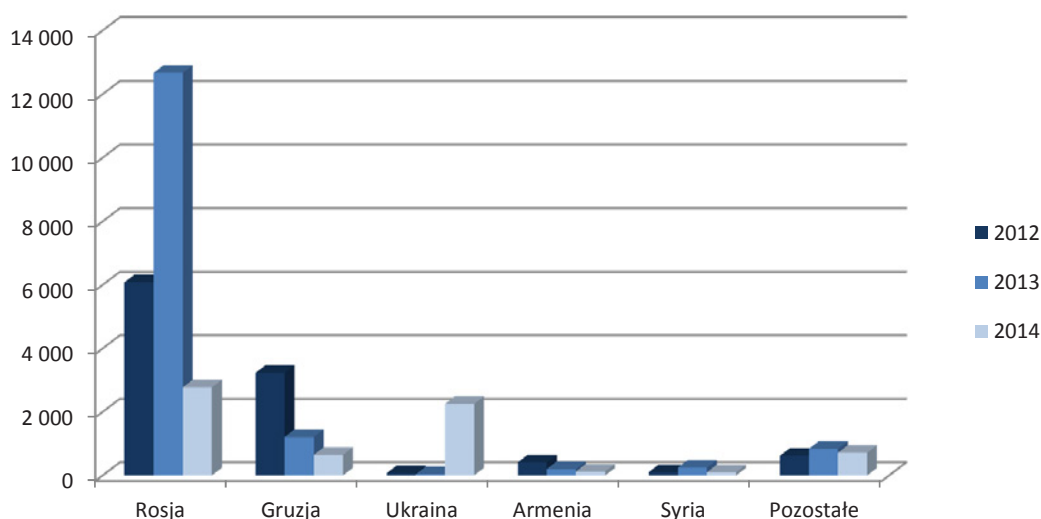


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wśród osób wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy najliczniejszą grupę stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej – 21 522 osoby (66,5%), następnie Gruzji – 5 098 osób (15,8%), Ukrainy – 2 366 osób (7,4%), Armenii – 744 osoby (2,2%), Syrii – 463 osoby (1,4%), pozostałe 2 181 osób (6,7%) pochodziło z 54 różnych krajów.

Wykres nr 3

Wnioskodawcy wg kraju pochodzenia



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Liczba osób z poszczególnych krajów pochodzenia, aplikujących o nadanie statusu uchodźcy, ulegała znacznym wahaniom, np. wśród obywateli Federacji Rosyjskiej – wzrost w 2013 roku w stosunku do 2012 roku o 108%, a następnie spadek w 2014 roku o 78%; w przypadku obywateli Gruzji – systematyczny spadek, natomiast w 2014 roku – znaczny wzrost liczby osób pochodzenia ukraińskiego, 550% w stosunku do 2013 roku.

Tabela nr 1

|      | Rosja  | Gruzja | Ukraina | Armenia | Syria | Pozostałe |
|------|--------|--------|---------|---------|-------|-----------|
| 2012 | 6 084  | 3 234  | 72      | 413     | 107   | 620       |
| 2013 | 12 666 | 1 212  | 41      | 205     | 252   | 843       |
| 2014 | 2 772  | 652    | 2 253   | 126     | 104   | 718       |

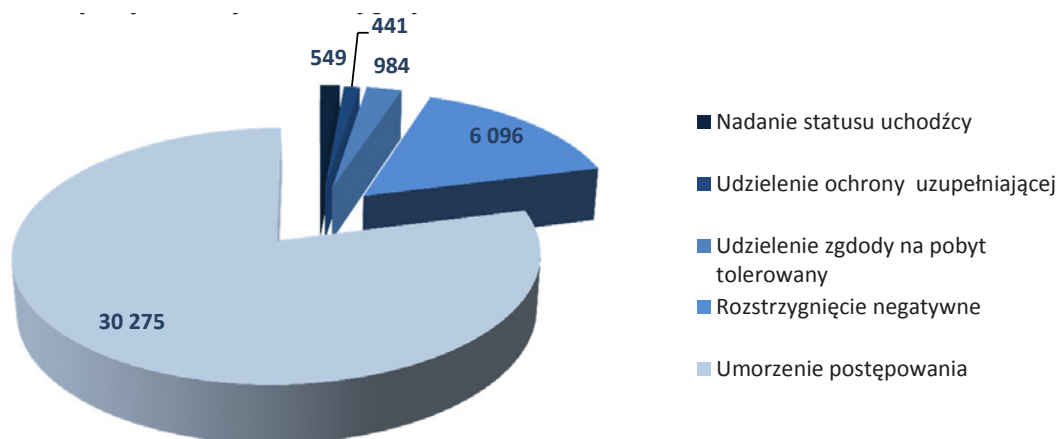
Źródło: Opracowanie własne NIK.

W latach 2012–2014, w wyniku prowadzonych postępowań administracyjnych, Szef UdSC wydał 38 345 indywidualnych rozstrzygnięć<sup>3</sup>, z tego 11 120 w 2012 roku, 18 940 w roku 2013 oraz 8 285 w 2014 roku. W okresie tym status uchodźcy nadano 549 osobom (1,4% wydanych rozstrzygnięć), 441 osobom (1,1%) udzielono ochrony uzupełniającej, w 984 przypadkach (2,6%) udzielono zgody na pobyt tolerowany, w stosunku do 6 096 osób (15,9%) wydano rozstrzygnięcie negatywne, a w 30 275 przypadkach (79,0%) umorzono postępowanie. Przedstawia to poniższy wykres.

<sup>3</sup> Ilość rozstrzygnięć nie jest tożsama z liczbą osób aplikujących, z uwagi na okresy trwania postępowania, przechodzące z roku na rok. Ponadto występowały przypadki wydawania, w stosunku do tej samej osoby, kilku rozstrzygnięć, np. umorzenia postępowania a następnie wznowienia i wydania merytorycznego rozstrzygnięcia.

Wykres nr 4

Liczba i rodzaj indywidualnych rozstrzygnięć Szefa UdSC w latach 2012–2014



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Szczegółowe dane dotyczące liczby osób oraz podjętych rozstrzygnięć w formie decyzji przedstawiono w zestawieniach tabelarycznych, stanowiących załączniki Nr 5.1, 5.2 i 5.3 do niniejszej informacji.

W okresie objętym kontrolą do UdSC wpłynęło 12 646 wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Na podstawie tych wniosków, po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych, Szef Urzędu wydał ogółem decyzje dotyczące 34 705 osób<sup>4</sup>, z tego 464 osobom nadano status uchodźcy, 6 558 osobom odmówiono nadania statusu uchodźcy a wobec 27 683 osób umorzono postępowanie.

Do prowadzenia postępowań o nadanie statusu uchodźcy w Urzędzie utworzono wyspecjalizowaną komórkę organizacyjną Departament Postępowań Uchodźczych.

Postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy prowadzono na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu ochrony oraz przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>, zwanego dalej Kpa.

#### Postępowanie dowodowe, w tym informacje o kraju pochodzenia

Zgodnie z art. 80 Kpa organ administracji publicznej ocenia, na podstawie zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Punktem wyjścia w prowadzonych przez Szefa Urzędu postępowaniach uchodźczych były oświadczenia wnioskodawcy zawarte we wniosku o nadanie statusu uchodźcy oraz dokumenty załączone do wniosku, oświadczenia wnioskodawcy złożone do protokołu w trakcie przesłuchania w charakterze strony oraz informacje o kraju pochodzenia. Zebrane dowody były badane z punktu widzenia wiarygodności: wewnętrznej (wewnętrzna spójność oświadczeń, szczegółowość, brak rozbieżności i sprzeczności), oraz wiarygodności zewnętrznej (zbieżność oświadczeń z innymi dowodami np. z dokumentami, oświadczeniami świadków, informacjami o krajach pochodzenia, historią imigracji cudzoziemca).

Istotnym dokumentem w procesie oceny materiału dowodowego była, opracowywana przez Wydział Informacji o Kraju Pochodzenia Urzędu do Spraw Cudzoziemców, informacja w tym zakresie.

<sup>4</sup> Z uwagi na okres trwania postępowania w sprawie, ilość wydanych decyzji w okresie objętym kontrolą nie jest tożsama z ilością otrzymanych w tym samym okresie wniosków o nadanie statusu uchodźcy.

<sup>5</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Pomagała ona w weryfikacji wiarygodności oświadczeń cudzoziemca oraz przedstawionych przez niego dokumentów. Dawała również wsparcie w dokonaniu oceny ryzyka wystąpienia prześladowania lub poważnej krzywdy w przypadku powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia. Pozwalała na ustalenie sytuacji politycznej i społecznej występującej w kraju pochodzenia w okresie, do którego odwołuje się wnioskodawca, jak również aktualnej sytuacji w tym kraju.

Przy opracowywaniu takich informacji korzystano z dostępnych danych, publikowanych przez krajowe i zagraniczne organy administracji rządowej i organizacje pozarządowe, jak również organizacji i agend międzynarodowych:

- w formie elektronicznej, tj. platform internetowych (np. bazy danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, organizacji rządowych, pozarządowych, międzynarodowych, artykułów prasowych itp.);
- w formie drukowanej (biuletyny, wydawnictwa, prasa).

Pozyskiwane informacje gromadzone były, w formie elektronicznej, w bazie danych o krajach pochodzenia „Światowid”. Na ich podstawie przygotowywano dokumenty, w formie odpowiedzi na pytania pracowników Urzędu realizujących czynności związane z nadaniem statusu uchodźcy poszczególnym osobom oraz wydającym, z upoważnienia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, decyzje administracyjne w tym zakresie.

Opracowywane informacje o kraju pochodzenia miały najczęściej charakter ogólny i nie były opatrywane przez Wydział Informacji o Kraju Pochodzenia podsumowaniem lub komentarzem, mającym na celu umożliwienie wypracowania jednolitych kryteriów oceny sytuacji w nich opisanych, przez pracowników dokonujących weryfikacji istnienia ustawowych przesłanek udzielenia ochrony międzynarodowej w indywidualnych sprawach. Zdaniem NIK opatrywanie tych dokumentów stosownym komentarzem mogłoby pełnić funkcję wskazówki pomocniczej, mającej niewątpliwie wpływ na jednolitość oceny tych samych informacji, w różnych, konkretnych postępowaniach. Co do zasady komentarz ten nie byłby wiążący przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć.

W Urzędzie nie ustalono także czasokresu przydatności opracowanej informacji o kraju pochodzenia w danym, prowadzonym postępowaniu. Zdaniem NIK było to konieczne ze względu na zmieniające się w czasie uwarunkowania społeczno-polityczne w określonym kraju.

#### Wydawanie decyzji w sprawach uchodźców

Stosownie do przepisów art. 35 ust. 1<sup>6</sup> ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, wydanie decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. W razie niezakończania sprawy w powyższym terminie, stosuje się przepisy art. 36–38 Kpa<sup>7</sup>.

W latach 2012–2014 (I półrocze) wydano ogółem 4 315 decyzji z przekroczeniem 6-cio miesięcznego terminu. Badanie 43 postępowań wykazało, że 21 z nich (41%) prowadzono z uchybieniami formalnymi, mającymi bezpośredni wpływ na nieuzasadnione przedłużanie terminu zakończenia postępowania.

<sup>6</sup> Art. 35 ust. 1 Wydanie decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, z zastrzeżeniem art. 34 ust. 2 pkt 2, następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Art. 35 ust. 2 w razie niezakończania sprawy w terminach, o których mowa w ust. 1 lub art. 34 ust. 2 pkt 2, stosuje się przepisy art. 36–38 Kodeksu postępowania administracyjnego.

<sup>7</sup> O każdym przypadku niezakończania sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

W 11 przypadkach wydawano kolejne postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania, a w aktach sprawy brak było udokumentowania prowadzenia w tym okresie jakichkolwiek czynności. Oznaczało to, że wydawanie postanowień służyło jedynie sankcjonowaniu beczynności organu.

W 6 przypadkach Szef Urzędu dopiero po upływie miesiąca lub później uzyskiwał od podległych sobie ośrodków dla cudzoziemców informacje, że cudzoziemiec nie stawiał się w ośrodku, co winno skutkować umorzeniem postępowania.

Cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy w przypadku wystąpienia przesłanek zdefiniowanych w art. 19 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony<sup>8</sup>. Szef Urzędu odmówił 6 558 osobom nadania statusu uchodźcy. Badanie 44 postępowań nie wykazało nieprawidłowości w zakresie stosowania przesłanek z art. 19 jako podstawy odmowy nadania statusu uchodźcy. Stwierdzono natomiast, w 6 przypadkach, zaniechanie obowiązku wynikającego z art. 10 Kpa, tj. poinformowania strony przed wydaniem decyzji o możliwości zapoznania się i odniesienia się do akt sprawy. Ponadto w dwóch przypadkach nie spełniono obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa, tzn. nie poinformowano strony o przyczynach przedłużenia postępowania, a w dalszych 5 przypadkach postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania wydawano ze znaczną zwłoką.

Zdjęcie nr 1



Źródło: © ArTo – Fotolia.com.

Odnosząc się do uregulowań dotyczących stosowania w trakcie prowadzonych postępowań obowiązku wynikającego z art. 10 Kpa, Dyrektor Departamentu Postępowań Uchodźczych stwierdził, iż zasadą obowiązującą w Departamencie, wynikającą ze standardów jakości ustalonych w porozumieniu z UNHCR jest, że cudzoziemcy są informowani o możliwości skorzystania z uprawnień wynikających z ww. przepisu podczas przesłuchania. W sytuacji, gdy po przesłuchaniu w sprawie pojawiają się nowe dowody, cudzoziemiec otrzymuje pismo informacyjne z określeniem terminu, do którego może skorzystać z tego prawa. Dalej Dyrektor stwierdził, że istnieją przypadki,

<sup>8</sup> Szczegóły: Załącznik 5.4 – Uwarunkowania organizacyjno-prawne. Regulacje wynikające z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

kiedy stosowanie ww. praktyki nie jest zasadne. Dotyczy to np. spraw zakończonych decyzją o nadaniu statusu uchodźcy, decyzją o umorzeniu postępowania z powodu cofnięcia wniosku przez wnioskodawcę, braku kontaktu z wnioskodawcą, albo spraw, w których na materiał dowodowy składają się wyłącznie dowody znane wnioskodawcy. W takich sytuacjach wzywanie cudzoziemców do zapoznania się i odniesienia do zgromadzonego materiału dowodowego jest niecelowe.

Odnosnie stosowania art. 10 Kpa wobec cudzoziemców umieszczonych w strzeżonych ośrodkach lub aresztach w celu wydalenia, Szef Urzędu poinformował, że nie została opracowana odrębna, pisemna procedura udostępniania akt tej grupie cudzoziemców. Zgodnie ze stosowaną praktyką, cudzoziemcy mają możliwość zapoznania się z aktami w trakcie przesłuchania. Dowody nieznane wnioskodawcy są przesyłane do jego wiadomości faksem do ośrodka lub aresztu, w którym osoba jest osadzona. Zgodnie z obowiązującym prawem, uprawnienia osób osadzonych realizowane są za pośrednictwem administracji tych instytucji.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że art. 10 § 1 Kpa nakłada na organy administracji publicznej obowiązek zapewnienia stronom możliwości czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienia im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Od realizacji tego obowiązku można odstąpić jedynie w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na grożącą niepowetowaną szkodę materialną (§ 2). Stosowana przez Urząd praktyka umożliwiania zapoznania się strony z aktami sprawy w trakcie przesłuchania nie zapewniała prawidłowej realizacji tego przepisu gdyż pozbawiała stronę możliwości zapoznania się i odniesienia do dokumentacji zgromadzonej po dacie tej czynności.

Należy zauważyć, że pracownik prowadzący przesłuchanie podpisując protokół przesłuchania nie miał wiedzy, czy ten dokument jest ostatnim, włączanym do akt sprawy. Ponadto w art. 10 § 2 ustawodawca przesądził jedynie w jakich przypadkach można odstąpić od takiego obowiązku. Biorąc powyższe pod uwagę, według NIK, Szef UdSC w trakcie prowadzonych postępowań nie zapewnił prawidłowej realizacji dyspozycji art. 10 Kpa.

Stosownie do przepisów art. 34 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, wnioski o nadanie statusu uchodźcy jest rozpatrywany jako oczywiście bezzasadny, jeśli zawarte w nim informacje spełniają przesłanki w tym przepisie wymienione. Decyzja w sprawie cudzoziemca, którego wniosek jest rozpatrywany jako bezzasadny, winna być wydana w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku.

Badanie 35 postępowań nie wykazało nieprawidłowości w zakresie stosowania ww. przesłanek. Stwierdzono natomiast, że w 24 sprawach (68% badanej próby) decyzje wydano z przekroczeniem 30 dniowego terminu (w skrajnym przypadku decyzję wydano po 11 miesiącach). Z grupy tej w 8 przypadkach nie poinformowano strony o przyczynach przedłużenia postępowania, a w dalszych 9 – postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania wydawano ze znaczną zwłoką.

Art. 32 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony stanowi, że bez rozpoznania pozostawia się wniosek, który nie zawiera imienia i nazwiska wnioskodawcy lub określenia kraju pochodzenia. W Urzędzie pozostawiano również bez rozpoznania wnioski, które nie zawierały adresu wnioskodawcy. W badanym okresie bez rozpoznania pozostawiono 9 wniosków o nadanie statusu uchodźcy. We wszystkich powyższych przypadkach, jako podstawę wskazano art. 64 Kpa, z tym że za brak adresu przyjmowano okoliczność nie stawienia się wnioskodawcy do ośrodka dla cudzoziemców lub samowolne opuszczenie ośrodka. Tymczasem, stosownie do art. 42 ust. 1 ustawy

o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, jeżeli osoba nie stawia się w ośrodku w terminie dwóch dni od dnia złożenia wniosku lub opuści ośrodek na okres dłuższy niż 7 dni bez usprawiedliwienia, organ umarza postępowanie w sprawie.

W świetle powyższego przepisu, zamiast pozostawić wnioski bez rozpoznania należało w tych sprawach postępowanie umorzyć. Dyrektor Departamentu Postępowań Uchodźczych wyjaśnił, że powodem zastosowania niewłaściwego trybu postępowania była mylna kwalifikacja tych wniosków przez merytorycznego pracownika.

#### Postępowanie w stosunku do małoletnich

Stosownie do art. 61 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, organ przyjmujący wniosek o nadanie statusu uchodźcy złożony przez małoletniego bez opieki występuje do sądu opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie kuratora do reprezentowania małoletniego w postępowaniu i umieszczenie małoletniego w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Jeżeli okoliczność, że wnioskodawcą jest taka osoba wyjdzie na jaw w toku postępowania, z wnioskiem do sądu występuje Szef Urzędu. Szef Urzędu odpowiada również za zapewnienie warunków socjalno-bytowych dla tej grupy cudzoziemców.

W sprawach małoletnich bez opieki wpłynęły 593 wnioski o nadanie statusu uchodźcy od cudzoziemców przebywających na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego. Wszystkim małoletnim bez opieki wyznaczono kuratora oraz umieszczono ich w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, bądź w rodzinie zastępczej.

W okresie od dnia 1 września 2005 r. do końca 2012 r., na podstawie umowy zawartej pomiędzy Urzędem do Spraw Cudzoziemców a Miastem Stołecznym Warszawą, funkcjonował system opieki nad małoletnimi oparty o placówkę typu socjalizacyjnego, tj. Dom Dziecka Nr 9 w Warszawie. Wejście w życie ustawy z dnia 9 września 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>9</sup> spowodowało jednak, że funkcjonowanie dotychczasowego rozwiązania stało się niemożliwe. Jak wynika z wyjaśnień Szefa Urzędu, podejmowane działania mające na celu kontynuowanie współpracy z Domem Dziecka Nr 9, lub inną tego typu placówką nie przyniosło oczekiwanego rezultatu. Obecnie organ przyjmujący wniosek doprowadza małoletniego bez opieki do rodziny zastępczej zawodowo pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego, funkcjonujących na obszarze swojego działania.

Stosownie do art. 66 ustawy o udzielaniu ochrony, czynności w postępowaniu w sprawie nadania statusu uchodźcy z udziałem małoletniego bez opieki może dokonywać osoba spełniająca co najmniej jeden warunek w tym przepisie określony. Szef Urzędu wyznaczył 21 pracowników Departamentu Postępowań Uchodźczych do prowadzenia spraw o nadanie statusu uchodźcy wobec małoletnich cudzoziemców. Osoby te spełniały wymagania określone w ww. przepisie.

Z ogólnej liczby postępowań prowadzonych wobec małoletnich cudzoziemców bez opieki kontroli poddano, dobraną w sposób losowy, próbę 11 spraw. Badania wykazały, że w jednym przypadku do prowadzenia postępowania wyznaczono osobę, spoza wyżej opisanej grupy pracowników, niespełniającą wymogów art. 66. Również w jednym przypadku ustalono, że postępowanie trwało 19 miesięcy, a w aktach postępowania brak było dokumentów wskazujących prowadzenie czynności łącznie przez okres 15 miesięcy.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 149, poz. 887 ze zm.

Dyrektor Departamentu Postępowań Uchodźczych wyjaśnił, że wyznaczony do prowadzenia postępowania pracownik nie posiadał wymaganych kwalifikacji, jednak nie realizował czynności bezpośrednio z małoletnim. Gdyby taka konieczność zaistniała, skierowano by do tych czynności innego pracownika.

Odnosnie przypadku nieuzasadnionego przedłużenia postępowania Dyrektor wyjaśnił, że przyczyną był fakt uzyskania pełnoletności przez cudzoziemca w trakcie trwania postępowania i wynikające z tego skreślenie go z listy mieszkańców Domu Dziecka. Urzędowi nie był znany nowy adres przebywania cudzoziemca, choć jak się później okazało, zamieszkiwał on nadal w Domu Dziecka.

Zdjęcie nr 2



Źródło: © Lydia Geissler – Fotolia.com.

### Umorzenia prowadzonych postępowań

W toku badania akt wybranych postępowań stwierdzono liczne przypadki podejmowania przez Departament Postępowań Uchodźczych czynności zmierzających do wydania decyzji o umorzeniu po upływie okresu dwóch lub więcej miesięcy od momentu faktycznego wystąpienia przesłanek wymienionych w art. 42 ust. 1 pkt 1a i 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony tj. nie stawienia się cudzoziemca w ośrodku dla cudzoziemców w ciągu 2 dni od daty złożenia wniosku lub opuszczenia ośrodka na okres dłuższy niż 7 dni bez usprawiedliwienia.

Ze zgromadzonych w aktach postępowania dokumentów wynikało, że Departament Postępowań Uchodźczych czerpał informacje o wystąpieniu przesłanki do umorzenia postępowania z analizy wpisów w systemie informatycznym „Pobyt”. Dane w tym zakresie były wprowadzane przez Departament Pomocy Socjalnej Urzędu, po skreśleniu cudzoziemca z listy świadczeniobiorców, z uwagi na niepobieranie przez niego świadczeń przez okres dwóch miesięcy.

W trakcie kontroli ustalono natomiast, że kierownicy ośrodków dla cudzoziemców, informowali w raportach dziennych o skreśleniu cudzoziemca z listy mieszkańców z uwagi na nieusprawiedliwioną nieobecność, następnego dnia po stwierdzeniu takiego przypadku. Raporty te jednak nie docierały do Departamentu Postępowań Uchodźczych.

W odpowiedzi na pytanie czy w Urzędzie został ustalony system obiegu informacji o cudzoziemcach w kontekście zapewnienia wydawania decyzji o umorzeniu niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek ustawowych, Szef Urzędu wyjaśnił, że w chwili obecnej nie funkcjonuje taki system. Dalej stwierdził, że po uzyskaniu informacji przez Departament Pomocy Socjalnej jest ona wprowadzana do systemu „Pobyt”, gdzie referent sprawy może dokonać sprawdzenia aktualnego miejsca pobytu cudzoziemca. Szef wyjaśnił również, że w sytuacji braku środków, priorytetem było załatwianie spraw cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej, czyli generujących koszty dla Skarbu Państwa, a nie wydawanie decyzji o umorzeniu postępowania wobec osób, których nie było w ośrodkach czy nawet na terytorium Polski. Decyzje w tych sprawach były wydawane w terminach późniejszych.

Taki sposób załatwiania spraw w ocenie Najwyższa Izba Kontroli nie jest prawidłowy. Niewątpliwym jest, że zaistnienie, znanych Urzędowi, przesłanek, o których mowa w art 42 ust. 1 pkt 1a i 2, powinno skutkować niezwłocznym wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania. Przedłużanie postępowania w takich sprawach nie jest, zdaniem NIK, niczym uzasadnione i mogłoby zostać wyeliminowane poprzez usprawnienie obiegu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu, w tym poprzez jednoczesne przesyłanie informacji z ośrodków do Departamentu Pomocy Socjalnej oraz do Departamentu Postępowania Uchodźczych.

#### Przyczyny nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach oraz podjęte działania zaradcze, w tym prowadzone szkolenia

Istotną przyczyną nieprzestrzegania obowiązujących procedur było niedostosowanie struktury etatowej Departamentu Postępowania Uchodźczych do faktycznych potrzeb.

Szef Urzędu oraz Dyrektor Departamentu Postępowania Uchodźczych zgodnie poinformowali, że głównym powodem było zbyt duże obciążenie pracowników Departamentu ilością prowadzonych postępowania. Obciążenie statystycznego pracownika Departamentu wyniosło w 2012 r. 371 spraw na osobę, w 2013 r. – 516 spraw, a w I półroczu 2014 r. – 96 spraw na osobę. Szef Urzędu stwierdził, że Urząd od lat zmagają się z problemem niewystarczającego zatrudnienia w stosunku do realizowanych zadań. Czynności realizowane przez Departament Postępowania Uchodźczych wymagają specjalistycznej, wręcz unikalnej niejednokrotnie wiedzy z zakresu polityki, życia społecznego krajów pochodzenia, ich kultury, tudzież języków, którymi posługują się cudzoziemcy. Pozyskanie osób spełniających powyższe kryteria jest w praktyce niezmiernie trudne, szczególnie biorąc pod uwagę wysokość wynagrodzeń, które ma do zaoferowania Urząd. Zatrudnienie w Departamencie wynosiło w 2014 roku 81,3 etatów. Szef Urzędu poinformował również, że podczas gdy na jednego pracownika Departamentu przypada średnio ok. 400–550 wniosków do rozpatrzenia w ciągu roku, to w innych krajach UE obciążenie pracą jest zdecydowanie niższe i wynosi od około 30 do 160 wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli uznając za zasadne podejmowanie przez Szefa Urzędu różnorodnych działań zmierzających do poprawy zatrudnienia zwraca jednak uwagę, że osiągnięte efekty w postaci aktualnego stanu zatrudnienia, przy jednoczesnym wzroście liczby składanych wniosków o nadanie statusu uchodźcy, nie doprowadziły do poprawy odsetka spraw rozpatrywanych przez pracownika oraz zapewnienia terminowego kończenia prowadzonych postępowania.

Zarządzeniem nr 38 Dyrektora Generalnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 13 września 2011 r. w sprawie analizy jakości postępowania administracyjnych w sprawie nadania statusu uchodźcy prowadzonych w Departamencie Postępowania Uchodźczych UdSC, wprowadzono do bieżącego stosowania procedury przeprowadzania analizy jakości postępowania uchodźczych.

W okresach miesięcznych przeprowadzano analizy materiału, dobrane według kryteriów określonych w zarządzeniu. Ocenie poddawane były akta zakończonych postępowań. Materiał badany był według ustalonych kwestionariuszy np.: jakości przesłuchań, jakości decyzji, jakości akt. W oparciu o dane zawarte w kwestionariuszach opracowywano raporty miesięczne, które były akceptowane przez Dyrektora Departamentu Postępowań Uchodźczych i zatwierdzane przez Szefa Urzędu. Opracowywano również raporty roczne. Wyniki analizy były omawiane na comiesięcznych spotkaniach kierownictwa Departamentu Postępowań Uchodźczych z pracownikami i przedstawicielami UNHCR. Z przedłożonych do kontroli raportów miesięcznych i rocznych, sporządzonych w okresie objętym kontrolą wynikało, że w raportach tych formułowano rekomendacje zmierzające do poprawy i usprawnienia prowadzonych postępowań.

Zauważyć należy jednak, że wykazywane w raportach rekomendacje w wielu przypadkach były powielane, co oznacza, że nie były one na bieżąco wdrażane.

Szef Urzędu stwierdził, że analiza jakości prowadzonych postępowań to nieustający proces ciągłego doskonalenia techniki prowadzenia tego typu postępowań, a nie działanie o charakterze jednorazowym. Powstające w wyniku analiz rekomendacje również wdrażane są w sposób ciągły. Zdaniem NIK, za niewdrożone wytyczne należy uznać te, które powtarzają się wielokrotnie. Badanie raportów miesięcznych za okres 2013–2014 (I półrocze) wykazało, że w okresie tym wystąpiło 12 rekomendacji powielanych w całym okresie objętym badaniem. Do najczęściej powtarzających się należy zaliczyć wnioski dotyczące:

- wskazywania w decyzjach rozstrzygających sprawę co do istoty, potencjalnej podstawy nadania statusu, jaką deklarował wnioskodawca (12 razy);
- tłumaczenia obcojęzycznych materiałów znajdujących się w aktach sprawy na język polski (8 razy);
- załączania do akt postępowania wszystkich materiałów dowodowych powołanych w decyzji (8 razy);
- informowania cudzoziemca po zakończeniu postępowania dowodowego, a przed wydaniem decyzji, o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym i zgłoszenia uwag (8 razy);
- przedstawiania w decyzji oceny, czy w stosunku do strony, która deklarowała we wniosku uchodźczym, że była poddawana przemocy, zachodzą przesłanki zastosowania szczególnego trybu postępowania (9 razy).

W ocenie Izby wielokrotne powtarzanie się tej samej rekomendacji świadczy o mało skutecznym egzekwowaniu ich realizacji w prowadzonych postępowaniach.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. w ramach Departamentu Postępowań Uchodźczych postępowania administracyjne związane z procedurą nadania statusu uchodźcy prowadziło 39 pracowników.

W celu przygotowania do prawidłowej realizacji procedur, pracownicy brali udział w merytorycznych szkoleniach. W UdSC szkolenia realizowano w oparciu o roczny plan szkoleń, budowany na podstawie potrzeb szkoleniowych, zgłaszanych przez kierowników komórek organizacyjnych. Dyrektor Departamentu Postępowań Uchodźczych zgłosił do planu szkoleń na 2012 r. 11 tematów, z czego w planie uwzględniono 3; do planu na 2013 r. zgłoszono 4 tematy i wszystkie zrealizowano; do planu na 2014 r. zgłoszono 10 tematów – do realizacji przyjęto 5, w pierwszym półroczu 2015 r. - nie realizowano szkoleń.

Ogółem w okresie objętym kontrolą pracownicy Departamentu uczestniczyli w 36 szkoleniach, organizowanych przez różne podmioty.

Największa liczba osób brała udział w szkoleniach z zakresu stosowania przepisów ustawy o udzielaniu ochrony (50 osób) oraz stosowania przepisów Kpa (37 osób). Między innymi prowadzono szkolenia z zakresu: weryfikacji autentyczności dokumentów (13 osób); przeciwdziałania dyskryminacji (17 osób); zjawiska i identyfikacji ofiar handlu ludźmi (20 osób); pracy z osobami wywodzącymi się z innej kultury (18 osób); sposobów przesłuchań osób ze szczególnymi potrzebami (12 osób). Pracownicy Departamentu prowadzący postępowania uchodźcze przechodzili również szkolenia z wykorzystaniem modułów szkoleniowych Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO). Szef Urzędu stwierdził, że nie istnieje formalny obowiązek nakazujący prowadzenie określonych szkoleń w ramach modułów szkoleniowych przygotowanych przez EASO względem pracowników prowadzących postępowanie uchodźcze. Z tego względu dotychczas nie wprowadzono formalnie do stosowania w Urzędzie zaleceń EASO zawartych w modułach szkoleniowych, jednak pracownicy stosują zasady zawarte w tych modułach bezpośrednio w praktyce. Szkolenia te, zgodnie z art. 6 rozporządzenia ustanawiającego EASO (WE) nr 439/2010 definiują podstawowe zasady i najlepsze praktyki z myślą o zwiększeniu spójności metod i decyzji administracyjnych oraz praktyk prawnych, z pełnym poszanowaniem niezawisłości krajowych sądów i trybunałów.

Według modułów programu EASO przeszkolono ogółem 155 pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Pracownicy Departamentu Postępowań Uchodźczych odbyli m.in. szkolenia: dyrektywa w sprawie procedur azylowych (2 osoby); informacje o krajach pochodzenia (3 osoby); międzynarodowe prawo uchodźcze i prawa człowieka (2 osoby); ocena materiału dowodowego (34 osoby); przesłuchiwanie dzieci (3 osoby); przesłuchiwanie osób wymagających szczególnego traktowania (3 osoby); techniki przesłuchania (49 osób); sporządzanie i podejmowanie decyzji (20 osób).

Szef Urzędu wyjaśnił, że nie jest zasadne ani celowe szkolenie każdego referenta ze wszystkich modułów, selekcja pracowników do udziału w poszczególnych modułach szkoleniowych dokonywana jest celowościowo, z uwzględnieniem przydatności nowej wiedzy w wykonywaniu obowiązków.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że moduły szkoleniowe EASO, zgodnie z założeniem, definiują podstawowe zasady i najlepsze praktyki z myślą o zwiększeniu spójności metod i decyzji administracyjnych oraz praktyk prawnych. Zatem wiedza uzyskana przez pracowników poprzez udział w tych szkoleniach ma niewątpliwy wpływ na jakość prowadzonych postępowań i podejmowanych decyzji. Zdaniem NIK, zasadnym jest wobec powyższego, formalne wprowadzenie do stosowania w Urzędzie zaleceń EASO zawartych w modułach szkoleniowych, i korzystanie z nich stosownie do potrzeb.

### 3.2.3. Prowadzenie rejestrów w sprawach uchodźców

Zgodnie z art. 119 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony w sprawach tych osób prowadzi się rejestry w systemie informatycznym m.in. w formie następujących zbiorów:

- rejestru spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy,
- rejestru spraw o udzielenie azylu,

- rejestru spraw o udzielenie ochrony czasowej,
- rejestrów odcisków linii papilarnych pobranych od cudzoziemca<sup>10</sup>.

Według art. 120 ww. ustawy pierwszy z wymienionych rejestrów powinien prowadzić: komendant oddziału Straży Granicznej, komendant placówki Straży Granicznej, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców i Rada do Spraw Uchodźców. Każdy w zakresie swojego działania.

Rejestr spraw o udzielenie azylu oraz rejestr spraw o udzielenie ochrony czasowej prowadzi Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, a rejestr odcisków linii papilarnych pobranych od cudzoziemca – Komendant Główny Policji.

Ponadto Szef Urzędu, na podstawie art. 132 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>11</sup>, prowadzi krajowy zbiór rejestrów, w skład którego wchodzi m.in. wyżej wymienione rejestry.

Szef Urzędu realizował obowiązek prowadzenia krajowego zbioru rejestrów, w oparciu o własny system teleinformatyczny „Pobyt v2” (do grudnia 2013 r. wersja „Pobyt”). Założenia do funkcjonalności systemu „Pobyt v2” opracowano w Urzędzie, korzystając z doświadczeń w eksploatacji poprzedniej wersji systemu, jak również doświadczeń z konsultacji z podmiotami korzystającymi z systemu. Poszczególne ekrany systemu były konsultowane z użytkownikami rejestrów.

Zdaniem Szefa Urzędu, w ramach krajowego zbioru rejestrów została zapewniona możliwość prowadzenia przez organy wymienione w przytoczonym art. 120, rejestrów o których mowa w art. 119. Funkcjonalności systemu „Pobyt” zostały przygotowane w taki sposób, aby zapewnić uprawnionym organom realizację ich ustawowych zadań związanych z prowadzeniem rejestrów w sprawach cudzoziemców. Każdy z podmiotów posiadających dostęp do systemu „Pobyt v2” może dokonywać sprawdzeń w tym systemie. W zależności od zadanych kryteriów wyszukiwania otrzymane wyniki mogą służyć zarówno do analizy, jak i do celów statystycznych, poprzez wyświetlanie rekordów na liście wynikowej.

W Urzędzie trwały prace nad utworzeniem zaawansowanego narzędzia statystycznego, zwanego „Hurtownią Danych”, dającego poszerzone możliwości analityczne. Do czasu zakończenia kontroli dostęp do Hurtowni posiadał Urząd oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Jak wskazano wyżej, stosownie do art. 120 pkt 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, organy Straży Granicznej przyjmujące wnioski o nadanie statusu uchodźcy zostały zobligowane do prowadzenia, każdy we własnym zakresie, rejestru spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy.

Zgodnie z art. 121 ww. ustawy w rejestrach tych przechowuje się informacje o wnioskach, wydanych postanowieniach, decyzjach administracyjnych i wyrokach sądu, zaświadczeniach tożsamości, kartach pobytu i dokumentach podróży przewidzianych w Konwencji Genewskiej, informację, czy cudzoziemiec jest małoletnim bez opieki, oraz dane biometryczne dotyczące cudzoziemców objętych postępowaniami.

<sup>10</sup> W rejestrze przechowuje się odciski linii papilarnych pobranych od cudzoziemca, który: złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy, złożył wniosek o udzielenie azylu, korzysta z ochrony czasowej (art. 119 ust. 1 pkt 6 lit. a, b, d).

<sup>11</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm. Obecnie art. 449 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 1650 ze zm.).

Organy Straży Granicznej nie realizowały powyższego obowiązku we własnym zakresie, lecz uczestniczyły, poprzez wprowadzanie danych, w krajowym zbiorze rejestrów „Pobyt v2”, prowadzonym i administrowanym przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie art. 132 ust. 2 pkt 4 ustawy o cudzoziemcach. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny funkcjonowania tego systemu w Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej wykazały, że Straż Graniczna wprowadzała do niego następujące dane, związane z wnioskiem o nadanie statusu uchodźcy: miejsce złożenia wniosku, data złożenia wniosku, organ przyjmujący wniosek, numer sprawy, komentarz, sposób wjazdu cudzoziemca, sposób przyjęcia wniosku. System nie przewidywał wprowadzania treści wniosku, jako dokumentu. Oględziny wykazały ponadto, że z poziomu stanowisk dostępowych znajdujących się w Straży Granicznej, nie ma możliwości przetwarzania do celów analitycznych i statystycznych danych zgromadzonych w systemie, w zakresie spraw realizowanych przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej.

Dostęp do systemu „Pobyt v2” jednostkom organizacyjnym Straży Granicznej umożliwił Szef UdSC w drodze decyzji administracyjnej<sup>12</sup>. W decyzji tej wyraził on zgodę na udostępnienie danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych. Dokument ten został wydany w odpowiedzi na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej.

Odpowiadając na pytanie kto podjął decyzję o realizacji przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej obowiązku wynikającego z art. 120 pkt. 1 ustawy o udzielaniu ochrony, tj. prowadzenia rejestrów spraw o nadanie statusu uchodźcy we własnym zakresie Komendant Główny Straży Granicznej stwierdził, że z dniem wejścia w życie przepisu art. 132 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. cudzoziemcach powyższe rejestry weszły w skład prowadzonego przez Szefa UdSC krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców. Dalej Komendant Główny wyjaśnił, że zakres organizacyjno-funkcjonalny krajowego zbioru rejestrów, również w obszarze dotyczącym rejestru spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielania im ochrony uzupełniającej, określił Szef Urzędu, jako administrator systemu „Pobyt v2”. Ponadto wyjaśnił, że administrator tego systemu nie przekazał Straży Granicznej instrukcji lub innego dokumentu określającego zasady jego obsługi.

W odpowiedzi na pytanie jakie działania podejmowano ze strony Komendy Głównej Straży Granicznej w celu zapewnienia w systemie „Pobyt v2” funkcjonalności związanych z możliwością przeglądania i przetwarzania danych do celów analitycznych i statystycznych w zakresie spraw realizowanych przez jednostki organizacyjne Straży Granicznej, Komendant Główny wyjaśnił, że system ten nie posiada możliwości funkcjonalnych pozwalających na generowanie danych statystycznych. Jedynym narzędziem przewidzianym i dedykowanym do generowania danych jest aplikacja hurtownia danych do tego systemu, do której to aplikacji Straż Graniczna nie ma dostępu. W celu zapewnienia w przedmiotowej aplikacji funkcjonalności odpowiadających potrzebom Straży, przekazano w dniu 4 marca 2014 r. Szefowi UdSC kompleksowy katalog zdarzeń wraz z niezbędnymi do generowania raportami statystycznymi, obejmującymi właściwości Straży Granicznej, m.in. w sprawach nadania statusu uchodźcy.

Zdaniem NIK potwierdzeniem braku możliwości pełnego korzystania przez organy Straży Granicznej z danych krajowego zbioru rejestrów może być również fakt, że z uwagi na sposób ich prowadzenia,

<sup>12</sup> Aktualnie obowiązuje Decyzja Nr 1/2014 z dnia 2 maja 2014 r.

dane statystyczne dla potrzeb niniejszej kontroli, dotyczące składanych wniosków o nadanie statusu uchodźcy, Komendant Główny uzyskiwał od administratora krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazów w sprawach cudzoziemców, tj. Szefa UdSC.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie wskazał, kto i w jakiej formie podjął decyzję, że udział podmiotów wymienionych w art. 120 w prowadzeniu zbioru rejestrów, jest równocześnie realizacją przez te podmioty obowiązku wynikającego z art. 119. Przedstawił natomiast rys historyczny budowania systemów ewidencyjnych dotyczących cudzoziemców, stwierdzając w konkluzji, że decyzja w sprawie architektury systemu informatycznego gromadzącego w jednym miejscu rejestry prowadzone przez właściwe organy została najprawdopodobniej podjęta w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Dalej Szef Urzędu stwierdził, że zakres dostępu do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców dla poszczególnych podmiotów określają przepisy art. 450 i 451 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Z przepisu tego wynika, że dane przetwarzane w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, udostępnia się m.in. Straży Granicznej, w zakresie niezbędnym do realizacji jej ustawowych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje zasadności prowadzenia centralnego, krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazów w sprawach cudzoziemców. Zwraca natomiast uwagę, że zarówno przepisy ustawy o cudzoziemcach z dnia 13 czerwca 2003 r. jak i obecnie obowiązującej ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. nie spowodowały utraty mocy obowiązującej artykułów 119 do 121 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Z przepisów tych wynika obowiązek prowadzenia, we własnym zakresie, rejestrów spraw wskazanych na wstępie.

Na tej podstawie jednostki organizacyjne Straży Granicznej mogły:

- w oparciu o własne systemy informatyczne prowadzić rejestry zawierające ustalone zakresy informacji, by następnie dokonać importu danych z tych rejestrów do krajowego zbioru rejestrów,
- prowadzić rejestry bezpośrednio w ramach krajowego zbioru rejestrów.

Druga forma wymagała jednak zapewnienia w ramach krajowego zbioru możliwości gromadzenia, edytowania i przetwarzania danych, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych Straży Granicznej. Z ustaleń kontroli wynika, że możliwości takich nie zapewniono.

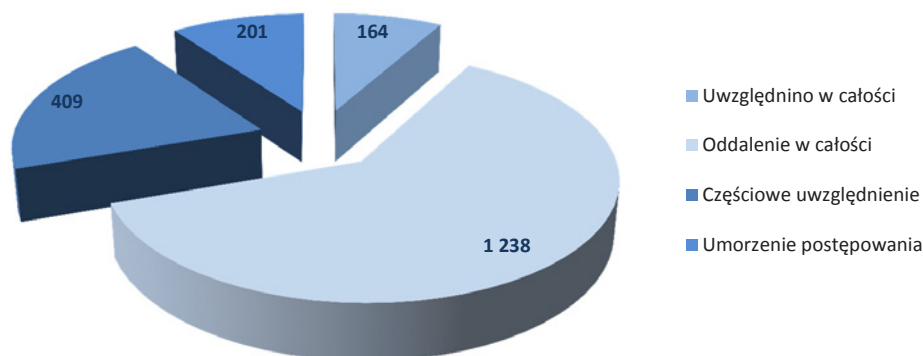
#### 3.2.4. Działalność Rady do Spraw Uchodźców

Rada do Spraw Uchodźców jest organem administracji publicznej, do której zadań należy rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydane przez Szefa UdSC w sprawach dotyczących statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej, prowadzonych na podstawie przepisów działu II ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, z wyjątkiem decyzji dotyczących zobowiązania cudzoziemca do powrotu oraz spraw dotyczących udzielania pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Obsługę administracyjną i kancelaryjną oraz finansowanie działalności Rady zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

W latach 2012–2014 (I półrocze) do Rady wpłynęło 2 012 odwołań od decyzji, 14 zażaleń na wydane postanowienia oraz 8 zażaleń na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania. Rozpatrując złożone odwołania Rada uwzględniła w całości 164 odwołania (8,1%), oddaliła 1 238 (61,6%) odwołań, 409 (20,4%) uwzględniono częściowo, a 201 (9,9%) postępowań umorzono. Strukturę rozstrzygnięć tego organu przedstawia poniższy schemat.

Wykres nr 5

Rozstrzygnięcia Rady do Spraw Uchodźców w latach 2012–2014 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wszystkie 14 zażaleń na wydane postanowienia zostały przez Radę oddalone. Natomiast spośród 8 zażaleń na bezczynność organu lub przewlekłość postępowania 1 zażalenie uwzględniono, a 7 – oddalono.

W latach 2012–2014 (I półrocze) miało miejsce 10 przypadków wzruszenia decyzji w trybach nadzwyczajnych. W tym zakresie Rada wydała: 2 postanowienia, w których po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego, odmówiła uchylenia decyzji dotychczasowej; 1 decyzję o uchyleniu swojej ostatecznej decyzji, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, 1 postanowienie o uchyleniu wydanego przez siebie postanowienia, oraz 6 decyzji o stwierdzeniu nieważności swoich decyzji.

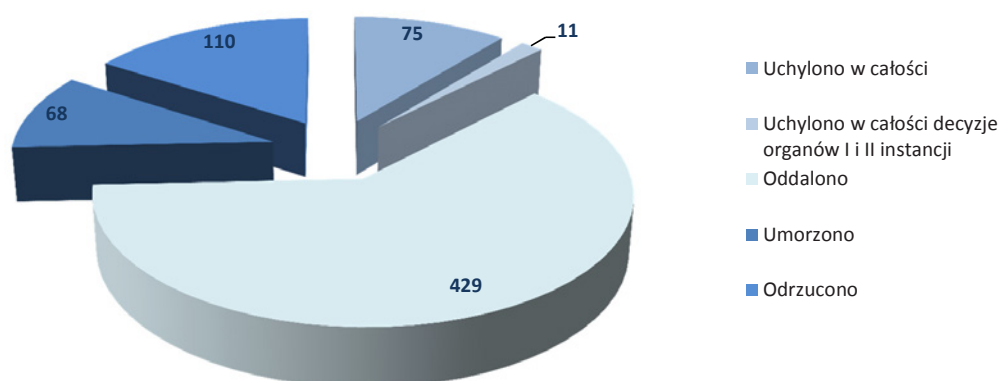
Decyzje Rady były przedmiotem skarg składanych do sądów administracyjnych. Ze sprawozdań z działalności Rady wynika, że ogółem do WSA wpłynęły 543 skargi, z tego w 2012 roku – 216, w 2013 roku – 233, a w I półroczu 2014 r. – 94 skargi.

W tym okresie zapadły następujące rozstrzygnięcia: uchylono w całości 75 decyzji Rady, uchylono w całości 11 decyzji organów I i II instancji, oddalono 429 skarg, umorzono 68 postępowań sądowych, odrzucono 110 skarg<sup>13</sup>.

Strukturę rozstrzygnięć w przedmiocie skarg przedstawia poniższy schemat.

Wykres nr 6

Rozstrzygnięcia skarg złożonych do sądów administracyjnych



Źródło: Opracowanie własne NIK.

<sup>13</sup> W okresie objętym kontrolą zapadały rozstrzygnięcia dotyczące również skarg złożonych przed tym okresem, a część skarg była rozstrzygana w okresie późniejszym.

Ze wszystkich postępowań prowadzonych przez Radę i zakończonych w okresie objętym kontrolą wydaniem decyzji, zgodnie z metodyką kontroli, wylosowano do szczegółowego badania pod kątem prawidłowości prowadzenia postępowania próbę 19 spraw (1% populacji).

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w odniesieniu do wymogów wynikających z przepisów działu II ustawy o udzielaniu ochrony. W jednym przypadku stwierdzono uchybienie co do terminu zakończenia postępowania, tj. wydanie decyzji z dwumiesięcznym opóźnieniem w stosunku do uprzednio ustalonego terminu.

Rada gromadziła, stosownie do wymogu art. 89p ust. 4 pkt 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, informacje o krajach pochodzenia cudzoziemców. Informacje te pochodziły z internetowych stron międzynarodowych organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka, Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, opracowań jednostek naukowo-badawczych, oficjalnych dokumentów rządowych. Ponadto korzystano z zasobów gromadzonych przez UdSC. Na podstawie zebranych materiałów źródłowych opracowywano dokument, wykorzystywany następnie jako dowód w toczących się postępowaniach. Opracowywane informacje miały najczęściej charakter ogólny i nie były opatrywane przez autorów podsumowaniem lub komentarzem, mającym na celu umożliwienie wypracowania jednolitych kryteriów oceny sytuacji w nich opisanych, przez składy orzekające, dokonujące weryfikacji istnienia ustawowych przesłanek udzielenia ochrony międzynarodowej w indywidualnych sprawach.

Przewodniczący Rady wyjaśnił, że tylko niektóre z tych opracowań były opatrywane komentarzem w trakcie prowadzonych postępowań. Stwierdził ponadto, że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe formułowanie wytycznych czy rekomendacji wobec sposobu traktowania materiału dowodowego przez składy orzekające. Zgodnie z art. 89z ust. 5 przytoczonej ustawy, przy orzekaniu członkowie Rady są związani wyłącznie przepisami prawa. Przyjęty sposób postępowania ze wszystkimi materiałami źródłowymi wynika z art. 7 i 77 Kpa. Przewodniczący zauważył, że z tych przepisów wyprowadzane jest zalecenie możliwie największej aktualności materiałów dopuszczonych jako dowód w sprawie. Stosownie do tych regulacji, adekwatność informacji o kraju pochodzenia, w tym także ich aktualność, jest oceniana indywidualnie w każdej sprawie przez członków składu orzekającego.

Zdaniem NIK (podobnie jak w przypadku postępowań prowadzonych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców) opatrywanie informacji o kraju pochodzenia stosownym komentarzem mogłoby pełnić funkcję wskazówki pomocniczej, mającej niewątpliwie wpływ na jednolitość oceny tych samych informacji, w różnych, konkretnych postępowaniach. Co do zasady komentarz ten nie byłby wiążący przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć.

Rada, stosownie do wymogu art. 89p ust. 4 pkt. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, dokonywała analiz orzecznictwa w zakresie spraw o nadanie lub pozbawienie statusu uchodźcy. Badaniu poddawano: orzeczenia sądów administracyjnych (WSA i NSA), orzeczenia Rady oraz orzeczenia Szefa UdSC.

Największą uwagę poświęcano orzecznictwu sądów administracyjnych, stosownie do ich pozycji i kompleksowości uzasadnienia. W tym zakresie cyklicznie sporządzano opracowania grupujące wszystkie wyroki zawierające uzasadnienia. W latach 2012–2013 sporządzano takie opracowania w cyklu rocznym, a od początku 2014 r. były one sporządzane na użytek kolejnych posiedzeń plenarnych Rady.

Analizy orzecznictwa własnego Rada dokonywała na kolejnych posiedzeniach plenarnych, a formułowane uwagi i uzgodnienia były protokołowane i rekomendowane do stosowania.

Orzeczenia Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców były również analizowane na posiedzeniach plenarnych Rady. W wyniku tych analiz, w sprawach o charakterze systemowym, były formułowane wobec organu I instancji spostrzeżenia Rady dotyczące wydawanych orzeczeń.

W 2013 roku przedmiotem analizy była w szczególności kwestia powoływania biegłych psychologów, psychiatrów lub seksuologów dla oceny stanu psychicznego wnioskodawców, którzy mogą być osobami niepełnosprawnymi lub mogły być poddanymi przemocy.

W 2014 r. Rada przekazała Departamentowi Postępowania Uchodźczych Urzędu do Spraw Cudzoziemców materiał analityczny poświęcony stosowaniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o udzielaniu ochrony dotyczący niedopuszczalności wniosku, oparty na analizie orzeczeń sądów administracyjnych i Rady.

Przewodniczący Rady stwierdził, że przyjęta w polskiej procedurze administracyjnej zasada powtórnego rozpatrzenia sprawy przez organ odwoławczy sprawia, że analizy orzecznictwa Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców i Rady są ze sobą nierozzerwalnie powiązane. Rada analizując własne orzecznictwo, musi się odnieść także do decyzji wydanej w I instancji. Dalej Przewodniczący wyjaśnił, że zadanie analizy orzecznictwa musi w dzisiejszych uwarunkowaniach mieścić w sobie analizę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości UE, ze względu na ich ogromną wagę dla rozstrzygania spraw uchodźczych. Jakkolwiek art. 89p ust. 4 pkt 1 nie odnosi się wprost do orzeczeń międzynarodowych trybunałów, to Rada analizuje te orzeczenia w związku z rozpatrywaniem indywidualnych spraw, a orzeczenia w tych sprawach są traktowane jako materiał analityczny.

Rada prowadziła, stosownie do art. 89p ust. 4 pkt. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, współpracę z organami oraz instytucjami krajowymi i zagranicznymi w zakresie problematyki migracji i uchodźstwa. Współpracę tą prowadzono w formie bieżącej, dotyczącej indywidualnych spraw, oraz okazjonalnej (konferencje, spotkania konsultacyjne, szkolenia, warsztaty).

W ujęciu krajowym współpraca ta była prowadzona głównie z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, Strażą Graniczną, Urzędem do Spraw Cudzoziemców i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Na płaszczyźnie międzynarodowej współpracowano z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), Agencją UE European Asylum Support Office (EASO).

W latach 2012–2014 przedstawiciele Rady uczestniczyli w 12 wydarzeniach krajowych i międzynarodowych. Celem spotkań międzynarodowych była wymiana poglądów w zakresie problematyki migracyjnej i uchodźczej. Spotkania krajowe poświęcone były głównie konsultacjom i uzgodnieniom wzajemnej współpracy oraz szkoleniom związanym z wejściem w życie nowelizacji regulacji ustawowych dotyczących cudzoziemców.

Zgodnie z art. 89z ust. 7 ustawy o udzielaniu ochrony, Przewodniczący Rady przekazuje Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców akta spraw w postępowaniach administracyjnych w celu archiwizacji, nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia zakończenia postępowania.

Zadanie to było realizowane jedynie częściowo. Akta spraw zakończonych, wytworzone przez organ I instancji były przekazywane do archiwizacji po dwóch miesiącach, tj. po upływie terminu zaskarżenia decyzji Rady do sądu administracyjnego. W przypadkach wydania przez Radę decyzji uchylającej, akta sprawy były przekazywane niezwłocznie. Z powyższego wynika, że akta spraw wytworzone przez organ I instancji były przekazywane do archiwizacji z uwzględnieniem bieżącego rytmu pracy. Natomiast akta wytworzone przez Radę nie były, w okresie objętym kontrolą, przekazywane do archiwizacji. Dopiero w czasie trwania kontroli dokonano częściowego przekazania akt do archiwizacji. Spisem zdawczo-odbiorczym akt nr 695/14 z dnia 12 grudnia 2014 r.

przekazano do Urzędu do Spraw Uchodźców 429 pozycji akt wytworzonych w latach 2012–2013, oraz spisem nr 50/15 z dnia 4 lutego 2015 r. – 476 pozycji akt wytworzonych w latach 2013–2014. Przewodniczący Rady stwierdził, że opóźnienia w przekazywaniu akt do archiwizacji dotyczyły okresu poprzedniej kadencji Rady, tj. przed 2014 rokiem. Obecnie opóźnienia te są niwelowane, w miarę możliwości kadrowych Wydziału Obsługi Rady do Spraw Uchodźców Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zgodnie z art. 89p ust. 4 pkt 4 ustawy o udzielaniu ochrony, Rada została zobowiązana do prowadzenia rejestru złożonych zażaleń i odwołań oraz wydanych przez Radę decyzji i postanowień. Ustalono, że obowiązek ten był przez Radę realizowany. Do marca 2013 r. rejestr prowadzony był w formie programu „Ruch”, pracującego w środowisku DOS. Struktura programu polegała na rejestrowaniu, w układzie chronologicznym, wszystkich zdarzeń zaistniałych w toczących się postępowaniach, w odniesieniu do konkretnego cudzoziemca. Dane zgromadzone w tej bazie zostały zarchiwizowane i były dostępne dla użytkowników.

Program „Ruch” został zastąpiony programem „Ruch 2012”, działającym w oparciu o bazę Access. Struktura programu została zbudowana w podziale na toczące się postępowania, z zapisaną chronologią zdarzeń w ramach danego postępowania. Program „Ruch” był niekompatybilny z programem „Ruch 2012”, co oznacza, że przeniesienie danych z bazy zbudowanej w programie DOS do bazy zbudowanej w programie Access nie było możliwe. Możliwe było jedynie wyeksportowanie do nowego programu, za pośrednictwem arkusza Excel, wybranych pól indeksowanych, zawierających dane cudzoziemca oraz sentencje wydanych w jego sprawie orzeczeń. W sprawach, które były kontynuowane po marcu 2013 r. brakujące dane zostały w nowym programie uzupełnione ręcznie, na podstawie dokumentacji papierowej. Przewodniczący Rady podał, że taka forma zastąpienia dotychczasowego programu, była uwarunkowana możliwościami oprzyrządowania będącego w dyspozycji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, tj. jednostki zapewniającej obsługę administracyjną Rady.

W rejestrze gromadzono dane w pełnym zakresie katalogowym określonym w art. 89p ust. 4 pkt 4 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.

### 3.2.5. Prowadzenie ośrodków dla cudzoziemców

Prowadzenie strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców oraz pomieszczeń, w których wykonywany jest areszt w celu wydalenia należy do zadań Straży Granicznej. Tworzenie ośrodków oraz wyznaczanie pomieszczeń aresztu w celu wydalenia, stosownie do art. 109 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach należało natomiast do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych. Realizując powyższą delegację, Minister utworzył, w drodze rozporządzeń, sześć strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców, tj. w:

- Lesznowoli (Nadwiślański Oddział Straży Granicznej),
- Białej Podlaskiej (Nadbużański Oddział Straży Granicznej),
- Przemyślu (Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej),
- Kętrzynie (Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej),
- Białymstoku (Podlaski Oddział Straży Granicznej),
- Krośnie Odrzańskim (Lubuski Oddział Straży Granicznej).

Wyznaczył on również, w drodze zarządzenia, pomieszczenia do wykonywania aresztu w celu wydalenia w:

- Kłodzku (Sudecki Oddział Straży Granicznej),
- Białej Podlaskiej (Nadbużański Oddział Straży Granicznej),

- Warszawie (Nadwiślański Oddział Straży Granicznej),
- Przemyślu (Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej),
- Białymstoku (Podlaski Oddział Straży Granicznej),
- Kętrzynie (Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej).

Komendanci wskazanych Oddziałów Straży Granicznej zorganizowali i prowadzili ww. ośrodki oraz pomieszczenia w zakresie ustalonym przez Ministra.

Na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, jednostki Straży Granicznej zatrzymały ogółem 2707 osób. Po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających, wobec 1670 cudzoziemców wystąpiono do właściwych sądów z wnioskami o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowanie wobec niego aresztu w celu wydalenia. Na podstawie wniosków Straży Granicznej właściwe sądy umieściły 1820<sup>14</sup> cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach oraz 61 – w aresztach w celu wydalenia. Ponadto stosownie do art. 87 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, na wniosek Szefa UdSC, zatrzymano 438 osób z uwagi na konieczność zapobieżenia nadużyciu postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy oraz czterech cudzoziemców z powodu zachowania zagrażającego bezpieczeństwu, zdrowiu lub życiu innych osób.

Z wyjaśnień Komendanta Głównego Straży Granicznej wynika, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zwolnienia zatrzymanego cudzoziemca, z uwagi na nieterminowe (48 godzin) przekazanie cudzoziemca do dyspozycji sądu.

Komendant wyjaśnił również, że z uwagi na sposób prowadzenia rejestrów spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, dla potrzeb niniejszej kontroli dane statystyczne dotyczące osób zatrzymanych i przebywających w ośrodkach strzeżonych uzyskano w części z tabel statystycznych przesyłanych w systemie comiesięcznym przez Oddziały Straży Granicznej, a w pozostałym zakresie w drodze wyodrębnienia z dokumentacji służbowej, gromadzonej w jednostkach organizacyjnych Straży Granicznej.

Stosownie do art. 89a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, osobie ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy a przebywającej w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia należy umożliwić kontakt:

- korespondencyjny lub telefoniczny z organizacjami, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców;
- osobisty z przedstawicielem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców lub organizacji, do której zadań statutowych należą sprawy uchodźców oraz z podmiotem świadczącym pomoc prawną.

Ograniczenie lub całkowite wyłączenie możliwości osobistego kontaktu wnioskodawcy lub osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, z przedstawicielem Wysokiego Komisarza, organizacją, do której zadań statutowych należą sprawy uchodźców, lub z podmiotem świadczącym pomoc prawną, może nastąpić wyłącznie, gdy wymaga tego konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego lub przestrzegania postanowień regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców.

<sup>14</sup> Liczba cudzoziemców wobec których wnioskowano o umieszczenie w strzeżonym ośrodku nie jest tożsama z liczbą osób umieszczonych, z uwagi na okoliczność, że część cudzoziemców w czasie przebywania w ośrodku składała wnioski o nadanie statusu uchodźcy i w tej sytuacji, po upływie pierwotnego terminu osadzenia, sądy postanawiały o następnym umieszczeniu tych osób w ośrodku.

Komendant Główny Straży Granicznej wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą nie odnotowano przypadków ograniczenia lub wyłączenia prawa, o którym mowa powyżej. W celu zapewnienia sprawnej realizacji m.in. wyżej przytaczanego prawa, w dniu 21 października 2009 r. pomiędzy Komendantem Głównym Straży Granicznej a Przedstawicielem Regionalnym Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców dla Europy Środkowej zostało zawarte Porozumienie Nr 22, dotyczące sposobów wzajemnej współpracy oraz koordynacji działań w zakresie dostępu osób do procedury związanej z udzielaniem ochrony międzynarodowej na terytorium RP. W porozumieniu tym strony ustaliły m.in. że Komendant Główny Straży Granicznej umożliwi, w zakresie swoich właściwości, funkcjonariuszom UNHCR bądź przedstawicielom organizacji pozarządowej działającej na rzecz UNHCR, monitorowanie procesu związanego z ubieganiem się osób o ochronę międzynarodową na terytorium RP oraz realizacji ich prawa dostępu do procedury w tym zakresie. Nadto Komendant podejmie działania ułatwiające Wysokiemu Komisarzowi wypełnianie jego mandatu, w szczególności w zakresie przekazywania niezbędnych informacji, w tym danych statystycznych, w celu umożliwienia przedstawiania sprawozdań właściwym organom Narodów Zjednoczonych. Informacje i dane statystyczne będą przekazywane, ze wzajemnością, w okresach co 6 miesięcy. Przedstawiciele UNHCR będą organizować i przeprowadzać szkolenia dla Straży Granicznej dotyczące zagadnień związanych z udzielaniem ochrony międzynarodowej. Strony porozumienia będą spotykać się przynajmniej dwa razy w roku, w celu omówienia i oceny wykonania Porozumienia. Inicjatywa spotkań będzie spoczywać po stronie UNHCR.

Spotkania pomiędzy stronami Porozumienia odbywały się w trybie roboczym nie rzadziej niż dwa razy w roku. Stałym elementem spotkań była ocena współpracy, którą określano jako wzorową. Efektem współpracy było m.in. przesyłanie raportów UNHCR dotyczących możliwości przeprowadzania działań powrotnych do wybranych krajów świata. Na tej podstawie, w okresie objętym kontrolą wstrzymano powroty cudzoziemców do Syrii, Republiki Środkowoafrykańskiej, Sudanu Południowego oraz Somalii. Nie prowadzono natomiast okresowej wymiany informacji i danych statystycznych w sprawach dotyczących ochrony międzynarodowej, ponieważ zarówno przedstawiciele UNHCR jak i Straży Granicznej nie sygnalizowali takich potrzeb.

Przeprowadzona w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej kontrola wykazała, że w skład struktury organizacyjnej Oddziału wchodził Strzeżony Ośrodek dla Cudzoziemców w Lesznowoli<sup>15</sup>, który w okresie 2012 r. do 20 marca 2013 r. posiadał 31 miejsc w bloku rodzinnym. Średnioroczne wykorzystanie miejsc w tym Ośrodku wynosiło: w 2012 r. – 50,1%, do 20 marca 2013 r. – 37,7%. Od 21 marca 2013 r. zmieniono profil Ośrodka z rodzinnego na profil męski z 23 miejscami. Średnioroczne wykorzystanie tych miejsc wynosiło: 21 marca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. – 82,6%, 1 stycznia 2014 r. do 16 czerwca 2014 r. – 80,1%. Od lipca 2014 r. do dnia zakończenia kontroli Ośrodek nie funkcjonował z uwagi na prowadzony remont. W strukturach Ośrodka znajdował się również Areszt w Celu Wydalenia na 29 miejsc pobytowych, który z dniem 28 listopada 2012 r. został zlikwidowany<sup>16</sup>.

W Ośrodku umieszczono łącznie 231 osób, a w Areszcie 1 osobę. Odnotowano 9 przypadków pobytu cudzoziemców przez okres dłuższy niż 6 miesięcy (2012 r. – 3 osoby, 2013 r. – 6 osób). Przyczyną przedłużania pobytu cudzoziemców w Ośrodku było:

<sup>15</sup> Ośrodek wszedł w struktury NwOSG na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Lesznowoli (Dz.U. z 2008 r. Nr 145, poz. 922).

<sup>16</sup> Zarządzenie nr 72 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 28 listopada 2012 r. w sprawie wyznaczenia pomieszczeń, w których jest wykonywany areszt w celu wydalenia.

- brak możliwości potwierdzenia tożsamości, brak współpracy cudzoziemców z SG podczas identyfikacji np. odmowa wypełnienia kwestionariusza paszportowego, podawanie fałszywych danych osobowych;
- odwołanie się od decyzji wojewody o wydaleniu z terytorium RP, a następnie wykorzystanie procedury uchodźczej uniemożliwiającej wydalenie cudzoziemca do czasu zakończenia postępowania o nadanie statusu uchodźcy;
- odwoływanie się od decyzji Szefa UdSC o odmowie nadania statusu uchodźcy i orzeczenia wydalenia z terytorium RP do Rady do Spraw Uchodźców, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

W Ośrodku, jak i Areszcie nie wystąpiły przypadki ograniczenia lub uniemożliwienia kontaktu zatrzymanego cudzoziemca z przedstawicielem Wysokiego Komisarza.

W trakcie kontroli dokonano przeglądu losowo wybranych pięciu teczek osobowych cudzoziemców zatrzymanych przez NwOSG oraz podległą Placówkę SG i osadzonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców. W wyniku przeglądu ustalono, że stosowano obowiązujący termin 48 godzin od chwili zatrzymania na złożenie do Sądu Rejonowego wniosku o umieszczenie zatrzymanego cudzoziemca w Ośrodku. We wszystkich badanych sprawach ciągu 24 godzin od przekazania cudzoziemca do dyspozycji Sądu wydano postanowienia o umieszczeniu w Ośrodku na okres 60 dni. Po upływie wyznaczonego w postanowieniach okresu, w trzech sprawach Komendant NwOSG złożył ponowny wniosek do Sądu o przedłużenie okresu pobytu cudzoziemca w Ośrodku o dalsze 90 dni. Sąd przychylił się do wniosków i przedłużył okres pobytu.

Przepisami art. 427 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>17</sup> Minister właściwy do spraw wewnętrznych został zobligowany do określenia, w drodze rozporządzenia:

- warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty dla cudzoziemców, uwzględniając w szczególności warunki rozmieszczania cudzoziemców w pokojach dla cudzoziemców i celach mieszkalnych;
- regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i w areszcie dla cudzoziemców, uwzględniając konieczność zapewnienia porządku wewnętrznego w ośrodku i w areszcie;
- warunków otrzymywania posiłków i napojów przez cudzoziemców umieszczonych w strzeżonym ośrodku lub przebywających w areszcie dla cudzoziemców oraz wartość dziennej normy żywienia, uwzględniając w szczególności wiek i stan zdrowia cudzoziemców, a także religijne i kulturowe wymogi żywienia cudzoziemców.

Minister Spraw Wewnętrznych zrealizował powyższą delegację poprzez wydanie rozporządzenia z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców<sup>18</sup>.

Na podstawie art. 427 ust. 2 Minister właściwy do spraw wewnętrznych otrzymał również możliwość określenia, w drodze rozporządzenia, sposobów ochrony strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców, mając na względzie strukturę organizacyjną Straży Granicznej, obowiązki funkcjonariuszy tej Straży pełniących służbę w strzeżonych ośrodkach lub aresztach dla cudzoziemców, a także warunki wstępu na teren ośrodków i aresztów osób, które nie są funkcjonariuszami albo pracownikami Straży Granicznej.

<sup>17</sup> Dz.U. poz. 1650 ze zm.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 2015 r. w sprawie strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców (Dz.U., poz. 596).

Minister Spraw Wewnętrznych nie wydał przedmiotowego rozporządzenia.

Wyjaśniając przyczyny braku potrzeby wydania takiego rozporządzenia Sekretarz Stanu w ww. Ministerstwie wskazał na fakultatywny charakter delegacji ustawowej. Jego zdaniem oznacza to, że organowi upoważnionemu pozostawiono decyzję w zakresie rozstrzygnięcia czy i kiedy wydać ten akt prawny. Minister stwierdził, że nie widzi potrzeby określania w drodze rozporządzenia sposobów ochrony strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców, ponieważ Komendant Główny SG wydał decyzję Nr 208 z dnia 2 grudnia 2011 r. w sprawie ochrony obiektów oraz organizacji służby ochrony w Straży Granicznej<sup>19</sup>. Decyzja ta określa między innymi działania służące ochronie obiektów pozostających w zarządzie Straży Granicznej, w tym strzeżonych ośrodków i aresztów dla cudzoziemców. Dokument ten w pełni zabezpiecza prawidłowe funkcjonowanie sposobu ochrony tego typu placówek.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ustawodawca w cytowanej delegacji przewidział również potrzebę określenia praw i obowiązków w zakresie warunków wstępu na teren ośrodków i aresztów osób, które nie są funkcjonariuszami albo pracownikami Straży Granicznej. W odniesieniu do tych osób, regulacje poczynione przez Komendanta Głównego Straży Granicznej w formie decyzji wydanej na podstawie art. 9c ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>20</sup> nie są skuteczne. Przepis art. 9c ust. 1 obliгуje Straż Graniczną, w związku z wykonywaniem zadań ustawowych, do zapewnienia ochrony form i metod realizacji zadań, informacji oraz własnych obiektów i danych identyfikujących funkcjonariuszy. Cytowana decyzja natomiast określa:

- działania służące ochronie obiektów pozostających w zarządzie SG,
- osoby odpowiedzialne za realizację tych działań,
- organizację, zadania i sposób funkcjonowania służby ochrony w SG,
- dokumentację obowiązującą służbę ochrony.

Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców realizował obowiązek prowadzenia ośrodków dla cudzoziemców, w formie obiektów własnych oraz poprzez zlecenie wykonania tych zadań podmiotom zewnętrznym.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. prowadzono 4 ośrodki własne oraz 8 w systemie zleconym. W ośrodkach tych dysponowano ogółem 2230 miejscami kwaterunkowymi, z czego według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. 450 miejsc pozostawało wolnych. Do pracy w ośrodkach zleconych Szef Urzędu skierował 17 pracowników Urzędu (po dwie osoby na ośrodek, w jednym przypadku 3 osoby). Do zakresu obowiązków tych osób należało: bezpośrednia praca z zakwaterowanymi cudzoziemcami i z osobami przebywającymi poza ośrodkiem w zakresie asysty oraz udzielania informacji w sprawach dotyczących procedury uchodźczej; współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz administracją państwową; sprawowanie bieżącej kontroli nad realizacją umów na zakwaterowanie i wyżywienie.

Przeprowadzone oględziny Ośrodka dla Cudzoziemców w Lininie nie wykazały nieprawidłowości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku wewnętrznego w tym obiekcie. Teren obiektu był ogrodzony, wejście i wyjście możliwe wyłącznie przez portiernię. Cały teren oraz budynki objęte były ciągłym systemem monitoringu (8 kamer zewnętrznych oraz 40 kamer wewnątrz budynków). Obraz z kamer przekazywany był do monitorów: na portierni głównej i w biurze kierownika ośrodka – ze wszystkich kamer, do dyżurek w budynkach – z kamer danego budynku.

<sup>19</sup> Dz.Urz. KGSG Nr 14, poz. 49 ze zm.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1402 ze zm.

Obraz z kamer był archiwizowany na dyskach twardych. Obiekty ośrodka były chronione sygnalizacją alarmu pożarowego. Fizyczną ochronę ośrodka prowadziła zewnętrzna firma ochraniarska, z obsadą 4 pracowników na zmianie. Służbę pełniono zgodnie z instrukcją ochrony obiektu, zatwierdzoną przez Dyrektora Generalnego Urzędu.

Zdjęcia nr 3 i 4

Ośrodek dla cudzoziemców w Lininie



Źródło: Materiały kontrolne NIK.

### 3.2.6 Ochrona czasowa uchodźców

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony osobom masowo przybywającym do RP, które opuściły swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny, z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, można udzielić ochrony czasowej.

Ochrony czasowej udziela się na podstawie i w granicach określonych w decyzji Rady Unii Europejskiej, przez okres określony każdorazowo w tej decyzji. Również Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może udzielić ochrony czasowej cudzoziemcom nieobjętym decyzją Rady Unii Europejskiej, zmuszonym do opuszczenia kraju lub obszaru geograficznego, którego ta decyzja dotyczy, z powodu wystąpienia zdarzeń, o których mowa w ww. przepisie.

W wyniku prowadzonych prac, polegających m.in. na monitorowaniu rozwoju sytuacji na Ukrainie, w dniu 24 stycznia 2014 r. Zespół do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej<sup>21</sup> przyjął dokument pt. *Koncepcja działań w przypadku nagłego napływu dużej liczby cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, zawierający zasady reagowania na zagrożenia związane z masową migracją. W Koncepcji opisano działania poszczególnych służb i instytucji w przypadku eskalacji zjawiska. Założenia Koncepcji były zgodne z zakresem zadań wskazanych do realizacji przez Ministra spraw Wewnętrznych w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego standardowej Procedury Operacyjnej – 10: „Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. W oparciu o ww. Koncepcję, Zespół Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych opracował, a Minister w dniu 31 marca 2014 r. zatwierdził, *Plan działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców z Ukrainy*. W dokumencie tym założono dwa scenariusze rozwoju sytuacji:

<sup>21</sup> Organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, powołany Zarządzeniem Nr 53 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie Zespołu do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej.

- funkcjonariusze służb granicznych państwa objętego kryzysem umożliwiają swobodny wyjazd w kierunku Polski co spowoduje, że około 75% cudzoziemców będzie przekraczać granicę w przejściach granicznych, a 25% – przez „zieloną” granicę;
- ze względu na wprowadzone restrykcje w wyjeździe z kraju, 80% cudzoziemców będzie przekraczać granicę poza przejściami granicznymi, a tylko 20% w przejściach granicznych.

W odniesieniu do tych koncepcji, w Planie przewidziano adekwatne działania w zakresie m.in.:

- ochrony granicy państwowej,
- przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową,
- organizacji transportu z Placówek Straży Granicznej do ośrodków recepcyjnych i pobytowych,
- organizacji systemu recepcyjnego,
- zapewnienia porządku publicznego i ochrony w obozowiskach i miejscach pobytu cudzoziemców,
- organizacją obozowiska i miejsc pobytu cudzoziemców.

Cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony czasowej Szef Urzędu zapewnia opiekę medyczną oraz przyznaje pomoc przez zakwaterowanie i wyżywienie (art. 112 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

Szef Urzędu podejmował działania mające na celu przygotowanie do udzielania cudzoziemcom ochrony czasowej. Działania te miały charakter ogólnokrajowy oraz wewnętrzny – w ramach Urzędu. Na płaszczyźnie ogólnokrajowej uczestniczono: w pracach dotyczących zmian w procedurze operacyjnej SPO-10 *Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, będącej częścią Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego; współtworzeniu Planu działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców z Ukrainy, który został zatwierdzony przez Ministra Spraw Wewnętrznych w dniu 31 marca 2014 r.

W ramach działań wewnętrznych Urzędu przeprowadzono weryfikację danych dotyczących potencjalnych obiektów mogących służyć jako ośrodki dla cudzoziemców, w przypadku ich masowego napływu. W wyniku tych działań w bazie Urzędu znajdowały się dane ponad 170 obiektów, w których można było zakwaterować około 28 tysięcy osób. Opracowano Plan działania Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadku masowego napływu migrantów z Ukrainy oraz Plan działania Departamentu Pomocy Socjalnej UdSC w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski. Dokonano analizy możliwości uruchomienia tymczasowego obozowiska na terenie lotniska w Białej-Podlaskiej z której wynikało, że istnieje możliwość zorganizowania obozowiska dla kilku tysięcy osób, wyposażonego w kontenery lub namioty wojskowe. Ponadto Szef Urzędu podpisał porozumienie z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, w którym zobowiązano się m.in. do udostępniania danych statystycznych, analiz, ocen i prognoz a także do wzajemnego informowania o zasobach logistycznych i kwaterunkowych możliwych do wykorzystania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Z Planu działania Departamentu Pomocy Socjalnej UdSC w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski wynika, że do realizacji zadań ujętych w tym dokumencie przewidziano udział podmiotów będących poza strukturą organizacyjną Urzędu. W załącznikach (nr 7 Zestawienie firm transportowych i nr 8 – Zestawienie firm cateringowych) do tego Planu, w licznych przypadkach występowały adnotacje o braku danych w odniesieniu do podmiotów tam wymienionych.

Szef Urzędu nie wskazał podstawy (prawnej, umownej), na której wymienione w planie podmioty zewnętrzne są zobowiązane do świadczenia przewidzianych usług. Wyjaśnił natomiast, że dokument ten powstał w oparciu o wcześniej opracowane plany, koncepcje oraz procedury i nawiązuje do określonych w nich kompetencji poszczególnych instytucji. Jako dokumenty, z wykorzystaniem których opracowano przedmiotowy plan, Szef Urzędu wskazał: SPO-10 Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP, będącej częścią Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego, Plan działania resortu spraw wewnętrznych w zakresie organizacji przyjmowania, transportu i pobytu na terytorium RP cudzoziemców/uchodźców z Ukrainy oraz Plan działania Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadku masowego napływu migrantów z Ukrainy. Natomiast odpowiadając na pytanie dlaczego w załącznikach nr 7 i 8 występują adnotacje o braku danych i jaki to ma wpływ na realną możliwość korzystania z tego planu Szef Urzędu wyjaśnił, że zestawienie firm transportowych zostało opracowane na podstawie rozeznania własnego przeprowadzanego przez Urząd. Brak danych związany jest z faktem, iż nie wszyscy przewoźnicy byli w stanie określić czas potrzebny na zapewnienie transportu tłumacząc to faktem, że zależy to od aktualnego obłożenia innymi zleceniami. Dalej w wyjaśnieniu wskazano, że Plan przewiduje również wariant organizacji transportu z wykorzystaniem zasobów resortu spraw wewnętrznych. Odnosząc się do zestawienia firm cateringowych Szef Urzędu stwierdził, że zostało ono opracowane w oparciu o listy przekazane przez poszczególne Wojewódzkie Centra Zarządzania Kryzysowego. Brak danych w niektórych kolumnach wynika z dodatkowej weryfikacji przeprowadzonej przez Urząd, w ramach której część firm nie była w stanie określić swoich dokładnych możliwości logistyczno-organizacyjnych, bez uprzedniego wskazania lokalizacji oraz liczby osób planowanych do wyżywienia.

W ocenie Najwyższej Izby kontroli podejmowane przez Urząd działania planistyczne, mające na celu zapewnienie warunków pobytu na terytorium RP masowo przybywającym cudzoziemcom, były celowe. Należy zwrócić jednak uwagę, że działania związane z przyjmowaniem tej kategorii migrantów będą się odbywać w warunkach kryzysu. Dlatego planowane w dokumentach rozwiązania muszą się cechować stabilnością i pewnością realizacji założonych rozwiązań. Zdaniem NIK, przenoszenie do dokumentów planistycznych, opracowanych na potrzeby działań Urzędu, zobowiązań podmiotów zewnętrznych zadeklarowanych na rzecz działalności innych organów, nie daje gwarancji, że zobowiązania te zostaną zrealizowane w odniesieniu do tego Urzędu. Wątpliwość powyższą potwierdza również stwierdzenie Szefa Urzędu w odniesieniu do firm transportowych, że czas zapewnienia transportu będzie zależny od obłożenia firmy innymi zleceniami. W skrajnym przypadku firma może w ogóle nie przystąpić do realizacji zobowiązania, z uwagi na pełne obciążenie innymi zleceniami. Taki sposób budowania planów działania kryzysowego może nasuwać uzasadnione wątpliwości co do skuteczności działań podejmowanych w ramach założonych procedur.

### 3.2.7. Nadzór i kontrola

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>22</sup> działem administracji rządowej sprawy wewnętrzne kieruje Minister Spraw Wewnętrznych. Ministrowi temu podlegają m.in.: Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Komendant Główny Straży Granicznej.

<sup>22</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1265).

W art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>23</sup> wskazano, że dział sprawy wewnętrzne obejmuje m.in. sprawy ochrony granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa, a Minister Spraw Wewnętrznych sprawuje nadzór nad działalnością Straży Granicznej i Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

W okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych sprawował nadzór nad realizacją przez podległe organy zadań z zakresu udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Sprawowanie nadzoru nad tymi zagadnieniami powierzono Sekretarzowi Stanu, a prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra w tym obszarze wpisano do zakresu działania Departamentu Polityki Migracyjnej.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych poinformował, że w ramach nadzoru nad Szefem UdSC oraz Komendantem Głównym SG codziennie otrzymywał SMS z informacją o ilości wniosków o nadanie statusu uchodźcy złożonych przez cudzoziemców na granicy RP, co tydzień meldunki dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców, co tydzień zwoływał spotkania z Szefem Urzędu oraz Komendantem Głównym.

Zagadnienia udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej omawiane były także w trakcie półrocznych i rocznych odpraw kierownictwa Straży Granicznej, na których Sekretarz Stanu przekazywał zalecenia i rekomendacje, głównie o charakterze organizacyjnym.

Odnosząc się do formy przekazywania przedmiotowych zaleceń i wytycznych Sekretarz Stanu stwierdził, że w trakcie cotygodniowych spotkań, a także podczas spotkań tematycznych organizowanych przez kierownictwo resortu, przekazywał Szefowi UdSC i Komendantowi Głównemu SG zalecenia (rekomendacje) oraz udzielał wytycznych w zakresie organizacji udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP, w formie ustnej.

Również osobiście, jak stwierdził Sekretarz Stanu, prowadził monitoring ich realizacji podczas cotygodniowych spotkań z Szefem Urzędu i Komendantem Głównym. Z ustaleń tego monitoringu wynikało, że zalecenia i wytyczne realizowane były na bieżąco.

W odpowiedzi na pytanie z jakich regulacji wynika obowiązek składania Ministrowi Spraw Wewnętrznych informacji dobowych, tygodniowych i innych okresowych, Sekretarz Stanu stwierdził, że wynika on z wydanych przez Niego ustnych poleceń. Również zakres tematyczny tych informacji w formie ustnej ustalił Sekretarz Stanu. Natomiast obowiązek comiesięcznego przekazywania przez Komendanta Głównego i Szefa Urzędu sprawozdań z działalności kierowanej służby/urzędu wraz z określeniem jego zakresu został wprowadzony w 2008 r. przez ówczesnego Ministra Spraw Wewnętrznych. Regulacji wprowadzającej ten obowiązek nie przedłożono w trakcie kontroli. W wyniku analizy korespondencji pomiędzy Szefem Urzędu a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych, przedkładanej w trakcie kontroli stwierdzono, że obowiązek składania sprawozdań został wprowadzony pismem GB-346/08 z 15 grudnia 2008 r.

Sekretarz Stanu poinformował ponadto, że nadzór nad Strażą Graniczną i Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców sprawowany był również poprzez kontrolę zarządczą, realizowaną stosownie do przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>24</sup> oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 2010 r. w sprawie planu działalności i sprawozdania z jego

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 810).

<sup>24</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

wykonania<sup>25</sup>, jak również z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej<sup>26</sup>. W dziale sprawy wewnętrzne opracowywany był plan działalności Ministra Spraw Wewnętrznych, obejmujący cele, mierniki i zadania w dziale oraz plany działalności organów i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych. Kierownicy jednostek sporządzali i przekazywali sprawozdania z wykonania planu działalności.

Zdaniem Sekretarza Stanu, funkcjonujące mechanizmy kontroli zarządczej, w tym obowiązki nałożone na podległe służby i komórki organizacyjne pozwalały na uzyskanie wartościowej informacji zarządczej, wspierającej realizację zadań w zakresie nadzoru, w tym monitorowanie celów i zadań określonych dla działu administracji rządowej – sprawy wewnętrzne.

Komendant Główny SG oraz Szef UdSC, sporządzali i przesyłali do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wymagane plany działalności i sprawozdania z ich realizacji. W sprawozdaniach kwartalnych z 2014 r. wartość jednego miernika została jednak podana nierzetelnie. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców przekazując sprawozdania kwartalne za 2014 rok wykazał osiągniętą wartość miernika „średni czas wydawania decyzji dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy” odpowiednio: 3,5 miesiąca w I kwartale, 2,5 miesiąca w II kwartale, 5,5 miesiąca w III kwartale, natomiast w sprawozdaniu rocznym wykazano osiągniętą wartość miernika 6,6 miesiąca, przy planowanym do osiągnięcia 5,8 miesiąca. W dniu 9 marca 2015 r. Szef Urzędu przesłał zaktualizowaną informację o poziomie wykonania miernika, w której wykazano, że jego wartość w poszczególnych kwartałach 2014 r. wyniosła odpowiednio: 6,7 miesiąca, 7,3 miesiąca, 6,4 miesiąca i 6,0 miesięcy.

Z art. 34a ustawy z dnia 8 sierpnia o Radzie Ministrów<sup>27</sup> wynika, że w celu dostosowania do polityki ustalonej przez Radę Ministrów zasad i kierunków działania podległych lub nadzorowanych centralnych organów administracji rządowej, innych urzędów lub jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, Minister może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia. Wytyczne i polecenia wydane ustnie, wymagają potwierdzenia na piśmie.

Sekretarz Stanu poinformował, że w okresie objętym kontrolą Minister Spraw Wewnętrznych nie korzystał z powyższego uprawnienia i nie wydawał Szefowi Urzędu oraz Komendantowi Głównemu zaleceń i wytycznych dotyczących realizacji zadań ustawowych w zakresie udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP, a polecenia i rekomendacje wydawane w ramach sprawowanego nadzoru nie miały charakteru, o którym mowa w art. 34a.

Do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wpływały od ww. podmiotów informacje i meldunki, będące realizacją wydanych przez Sekretarza Stanu ustnych poleceń. Były to m.in.: informacje tygodniowe o działalności, miesięczne sprawozdania z działalności, informacje kwartalne o średniej liczbie cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, informacje roczne Szefa Urzędu o stosowaniu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

W związku z przekazaną w wyjaśnieniu przez Sekretarza Stanu informacją o jego osobistym udziale w półrocznych i rocznych odprawach kierownictwa Straży Granicznej, na których omawiano zagadnienia dotyczące udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, kontrolerzy NIK

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 187, poz. 1254.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 238, poz. 1581.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 392 ze zm.

poprosili o przedłożenie wyciągów protokołów z tych spotkań, obejmujących zagadnienia udzielania ochrony cudzoziemcom. Według wyjaśnień, Sekretarz Stanu odbył w okresie objętym kontrolą 9 takich spotkań<sup>28</sup>. W odpowiedzi na powyższe Sekretarz Stanu ponownie poinformował, że na spotkaniach tych omawiano zagadnienia dotyczące udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej oraz wskazał, że sprawozdania z nich są w posiadaniu Straży Granicznej. Działając w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy zwrócili się do Komendanta Głównego Straży Granicznej z prośbą o przekazanie wyciągów z protokołów (sprawozdań) cyklicznych, rocznych i półrocznych odpraw kierownictwa SG z udziałem Sekretarza Stanu w MSW, przeprowadzonych w latach 2012–2014 (I półrocze). W odpowiedzi Komendant Główny Straży Granicznej poinformował, że w okresie objętym kontrolą odbyła się w dniu 9 kwietnia 2013 r. jedna odprawa kadry kierowniczej z udziałem Sekretarza Stanu, na której omawiano zagadnienia udzielania cudzoziemcom ochrony, w zakresie dotyczącym łagodzenia reżimu obowiązującego w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców oraz przyspieszania procedur uchodźczych w celu skracania pobytu cudzoziemców w tych ośrodkach.

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od formułowania oceny skuteczności sprawowania nadzoru Ministra Spraw Wewnętrznych nad podległymi organami, w zakresie realizacji zadań ustawowych dotyczących udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Kontrola wykazała, że w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Sekretarz Stanu stosował głównie ustne formy nadzoru nad realizacją przez podległe organy zadań w zakresie udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Stosowane przez Sekretarza Stanu formy nadzoru, polegające na wydawaniu ustnych dyspozycji co do zakresu raportowania o realizacji zadań, formułowaniu ustnych zaleceń i rekomendacji oraz prowadzenia osobistego, niedokumentowanego monitoringu realizacji wydanych zaleceń i rekomendacji powoduje, że nie ma możliwości ustalenia zakresu merytorycznego, czy przekazywane w nich informacje potwierdzały oczekiwany poziom realizacji zadań, czy formułowane zalecenia i rekomendacje odnosiły się do wniosków wynikających z analizy przedkładanych dokumentów oraz czy i w jakim stopniu została wyegzekwowana realizacja tych zaleceń i rekomendacji.

Odnosząc się do stosowanych form nadzoru, w kontekście zaniechania korzystania z form zaleceń i wytycznych przewidzianych w art. 34a ustawy o Radzie Ministrów i zastąpienie ich formą doraźnych, ustnych zaleceń, Minister Spraw Wewnętrznych stwierdziła, że cytowany przepis ma charakter fakultatywny, nie można zatem uznać, iż w Ministerstwie zaniechano korzystania z form przewidzianych w tym przepisie. Dalej Pani Minister poinformowała, że o skutecznym nadzorze, niezależnie od stosowanej formy można mówić, jeżeli pozwala na podejmowanie działań adekwatnych do sytuacji geopolitycznej, ekonomicznej itp. Z takim nadzorem, zdaniem Pani Minister, mamy do czynienia w omawianym przypadku. Następnie Pani Minister zauważyła, że – jak się wydaje – nie bez przyczyny ustawodawca utworzył centralne organy administracji rządowej o statusie zbliżonym do ministra konstytucyjnego. Oznacza to, że niecelowe jest ograniczanie – w sposób nieprzewidziany wprost w przepisach i nieuzasadniony koniecznością na tle ewentualnie wskazanego konkretnego przypadku zaniechania – samodzielności ww. organów, co w konsekwencji może wręcz doprowadzić de facto do przejmowania ustawowo przypisanych im kompetencji. W konkluzji Pani Minister stwierdziła, że nie sposób przyjąć, aby podnoszone

<sup>28</sup> Według wyjaśnień Sekretarza Stanu, odprawy te miały miejsce w dniach: 9 lutego 2012 r., 10 lipca 2012 r., 6–7 grudnia 2012 r., 15–16 stycznia 2013 r., 9 kwietnia 2013 r., 9–10 września 2013 r., 7 listopada 2013 r., 13–14 lutego 2014 r., 16–17 czerwca 2014 r.

przez NIK formy sprawowania nadzoru przez Sekretarza Stanu, miały skutkować mniejszą, niż stosowanie przewidzianych w art. 34a, skutecznością nadzoru. Dalej Pani Minister stwierdziła, że stosowana obecnie forma nadzoru zapewnia jego ciągłość i skuteczność, ponieważ ciągłość nadzoru zapewniają odpowiednie rozwiązania organizacyjno-prawne, w tym także mechanizmy kontroli zarządczej, które stosowane są w MSW oraz jednostkach podległych i nadzorowanych, a jego skuteczność znajduje potwierdzenie w praktyce.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Pani Minister, że o skutecznym nadzorze, niezależnie od stosowanej jego formy można mówić, jeżeli pozwala na podejmowanie działań adekwatnych do sytuacji geopolitycznej, ekonomicznej itp. Zdaniem NIK forma sprawowania nadzoru, jakkolwiek nie skutkuje bezpośrednio jego skutecznością, powinna jednak dawać możliwość weryfikacji przydatności tych form do osiągnięcia założonego celu. Nadzór polega na możliwości władczego ingerowania w działalność podmiotu nadzorowanego, m.in. poprzez wskazywanie właściwego zachowania, nakazywanie naprawienia uchybień, oraz egzekwowanie tychże nakazów. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela również stanowiska Pani Minister, jakoby stosowanie w ramach sprawowanego nadzoru, zaleceń i wytycznych przewidzianych w art. 34a ustawy o Radzie Ministrów ograniczało samodzielność centralnych organów administracji, co w konsekwencji może wręcz doprowadzić de facto do przejmowania ustawowo przypisanych im kompetencji. Należy zauważyć, że ustawodawca wprowadzając do stosowania taką formę władczego oddziaływania ministra na kierownika organu centralnego uznał ją za celową a równocześnie nie miał obaw że ogranicza to samodzielność organów centralnych. Już z samego faktu zwierzchności i podległości organów, przewidzianych we właściwych regulacjach ustawowych, założona jest ingerencja organu zwierzchniego w działalność organu podległego. Zdaniem NIK, to właśnie stosowanie ustnych, niesformalizowanych form nadzoru, może prowadzić do ograniczania podległych organów.

Stosownie do art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej<sup>29</sup> Minister kontroluje podległe mu lub przez niego nadzorowane organy lub jednostki organizacyjne. W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nie prowadziło w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców oraz Komendzie Głównej Straży Granicznej kontroli w zakresie prawidłowości realizacji zadań ustawowych udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

Wyjaśniając przyczyny niezlecania kontroli w przedmiotowym zakresie, Sekretarz Stanu stwierdził, że z uwagi na fakt sprawowania stałego nadzoru nad Szefem Urzędu i Komendantem Głównym oraz bieżące kontakty z kierownikami tych jednostek uznał, że tak ścisła współpraca pozwala na niezwłoczne niwelowanie ewentualnych uchybień w zakresie realizacji zadań. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych realizuje zadania kontrolne na podstawie rocznego planu kontroli, do którego opracowania punktem wyjścia jest analiza czynników ryzyka, mających wpływ na realizację zadań. Biorąc powyższe pod uwagę, Departamentowi Kontroli, Skarg i Wniosków MSW zostały zlecone kontrole strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców, prowadzonych przez Straż Graniczną.

W styczniu 2013 r. Departament Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych opracował dokument pt. *Informacja o stanie realizacji praw osób osadzonych w strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców prowadzonych przez Straż Graniczną*. Informację sporządzono na podstawie dokumentacji kontrolnej, przeprowadzonych w okresie 2012 r. czynności kontrolnych we wszystkich strzeżonych ośrodkach dla cudzoziemców, prowadzonych przez Straż Graniczną. W sformułowanej

<sup>29</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.

w dokumencie ocenie stwierdzono, że działania komendantów oddziałów Straży Granicznej i kierownictwa ośrodków można ocenić jako zapewniające odpowiedni standard realizacji podstawowych praw osób przebywających w ośrodkach. Dokonane ustalenia wskazują jednak na istnienie zarówno uchybień, jak i nieprawidłowości w kontrolowanej działalności. W oparciu o ustalenia kontroli w dokumencie sformułowano szereg wniosków do realizacji. W odniesieniu do małoletnich cudzoziemców wnioskowano o: nadanie wysokiego priorytetu postępowaniom, w których stroną są małoletni, w celu skrócenia pobytu w ośrodku rodzin z dziećmi oraz małoletnich; umieszczenie wszystkich rodzin z dziećmi oraz małoletnich bez opieki w jednym lub dwóch wyspecjalizowanych ośrodkach; poddanie weryfikacji stosowanych środków bezpieczeństwa pod kątem ich niezbędności w ośrodkach przeznaczonych dla małoletnich. Ponadto sformułowano wnioski wskazujące na konieczność: dokonania przeglądu obowiązujących regulacji wewnętrznych i ujednolicenie ich; uporządkowania przepisów i praktyki działania w obszarze związanym z ograniczaniem praw cudzoziemców w związku z naruszaniem przez nich przepisów porządkowych lub zasad współżycia społecznego; wprowadzenia rozwiązań organizacyjnych, które m.in. poprzez wzmocnienie nadzoru doprowadzi do rzetelnego dokumentowania przypadków przeprowadzania kontroli osobistych oraz stosowania środków przymusu bezpośredniego; złagodzenia podejścia funkcjonariuszy SG do kwestii czasu trwania widzeń z pełnomocnikami prawnymi cudzoziemców; stworzenia odpowiedniego systemu dokumentowania czynności związanych z przeprowadzaniem kontroli osobistych oraz analizy konieczności i sposobu ich przeprowadzania; przestrzegania terminów realizacji kontroli sanitarnych oraz umieszczania w dokumentacji potwierdzającej ich przeprowadzenie wszystkich elementów badania, wynikających z przepisów prawa.

W styczniu i lutym 2014 r. Departament Kontroli, Skarg i Wniosków Ministerstwa Spraw Wewnętrznych przeprowadził kontrolę w trybie uproszczonym, której celem było sprawdzenie sposobu i stopnia usunięcia nieprawidłowości i uchybień wykazanych w funkcjonowaniu strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców w trakcie kontroli z 2012 roku. W wyniku kontroli Departament ustalił, że wnioski pokontrolne zostały zrealizowane.

Stosownie do § 11 Zarządzenia Nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej<sup>30</sup> kierownicy komórek organizacyjnych KGSG sprawują, w zakresie właściwości, w imieniu Komendanta Głównego, nadzór nad działalnością terenowych organów Straży Granicznej poprzez monitoring i koordynację realizacji zadań. Zarządzeniem Nr 77 z dnia 16 października 2009 r.<sup>31</sup> ten sam Komendant zobowiązał Dyrektora Zarządu do Spraw Cudzoziemców do sprawowania nadzoru i koordynacji realizacji przez terenowe organy Straży Granicznej zadań wynikających z ustawy o udzielaniu ochrony oraz ustawy o cudzoziemcach.

Dyrektor Zarządu sprawował w okresie objętym kontrolą koordynację realizacji zadań w przedmiotowym zakresie przez terenowe organy SG. W tym celu wydawano zalecenia w zakresie jednolitego stosowania prawa, w których prezentowano stanowiska interpretujące obowiązujące przepisy, jak również interpretujące przypadki z praktyki, zgłaszane przez podległe organy. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Zarządu do Spraw Cudzoziemców wystosował do terenowych organów SG 18 takich zaleceń. Monitoring realizacji zadań, według wyjaśnień Dyrektora Zarządu, polegał na wizytacjach pracowników Zarządu w jednostkach terenowych oraz

<sup>30</sup> Dz.Urz. KGSG z 2012 r., poz. 53.

<sup>31</sup> Zarządzenie Nr 77 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 października 2009 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej (Dz.Urz. KGSG z 2009 r. Nr 12, poz. 75).

analizie dokumentów. Dyrektor ten poinformował, że w okresie objętym kontrolą nie dokonywano analiz i ocen realizacji przez podległe organy zadań wynikających z ustawy o udzielaniu ochrony. Wskazał ponadto, że Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, jako organizacja pozarządowa umocowana przez Przedstawiciela Regionalnego Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców dla Europy Środkowej do przeprowadzania monitoringu dostępu do procedur przyznawania statusu uchodźcy i innych form ochrony, nie zgłaszało zastrzeżeń co do realizacji przez Straż Graniczną przepisów w przedmiotowym zakresie. Komendant Główny wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, nie były przedmiotem kontroli ani audytów, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stosowane przez Komendę Główną Straży Granicznej formy nadzoru nad realizacją zadań przez terenowe organy SG nie były wystarczające. NIK zwraca uwagę, że zaniechanie dokonywania analiz i ocen realizacji zadań jak również poddawania tego obszaru działalności kontroli wewnętrznej i audytowi, pozbawia Komendanta Głównego istotnych źródeł informacji oraz możliwości weryfikacji rzetelności realizacji zadań.

W latach 2012–2014 (I półrocze) działalność Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w zakresie udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej nie była poddawana kontroli przez organy zewnętrzne. Jedynie jednostka certyfikująca Quality&Reliability Polska przeprowadziła w czterech ośrodkach dla cudzoziemców audyty zgodności systemu zarządzania jakością z wymogami określonymi w normie PN-EN-ISO 9001:2009. W audytach tych nie stwierdzono niezgodności.

Audyt wewnętrzny Urzędu zrealizował dwa zadania audytowe, dotyczące zagadnień związanych z udzielaniem ochrony cudzoziemcom. W 2013 r. zrealizowano zadanie pt.: *Ocena prowadzonych postępowań w zakresie nadawania statusu uchodźcy*. Wystawiono ocenę negatywną i sformułowano zalecenie wprowadzenia brakującego mechanizmu (np. kontrolę detekcyjną), który w porę sygnalizowałby zbliżający się termin załatwienia sprawy. W 2014 r. przeprowadzono audyt pt.: *Ocena procesu rozpatrywania wniosków składanych przez cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy lub azyl*. Wystawiono ocenę pozytywną oraz sformułowano pięć zaleceń o charakterze usprawniającym. Zalecenia z 2014 r. zostały w całości zrealizowane, natomiast zalecenie z 2013 r. znajdowało się w trakcie realizacji. W Urzędzie trwały prace nad wdrożeniem systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentacją, którego jedną z funkcjonalności będzie nadzór nad terminowością prowadzonych spraw.

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. w ramach prowadzonych w Urzędzie kontroli wewnętrznych realizowano tematy które jedynie pośrednio dotyczyły udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. W 2012 r. przeprowadzono kontrolę poprawności przekazywania w roku 2011 korespondencji adresowanej do cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP. W wyniku kontroli zalecono bezwzględnie wymagać podawania, we wniosku o świadczenie o zamieszkaniu poza ośrodkiem dla cudzoziemców, adresu prywatnego i jego bieżącej aktualizacji. W celu realizacji wniosków Dyrektor Generalny Urzędu powołał zespół do wypracowania koncepcji i propozycji wdrożenia nowych rozwiązań doręczania korespondencji cudzoziemcom oraz wpisywania danych adresowych do systemu „Pobyt”. W przeprowadzonej w 2014 roku kontroli sprawdzającej ustalono, że nie zrealizowano tego wniosku.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono ogółem cztery kontrole warunków socjalno-bytowych w ośrodkach dla cudzoziemców, prowadzonych przez podmioty zewnętrzne, w kontekście spełniania zobowiązań umownych. We wszystkich przypadkach wystawiono ocenę ogólną bardzo dobrą.

### 3.2.8. Działania zmierzające do wyegzekwowania rozstrzygnięć wydanych decyzji

Przed dniem 1 maja 2014 r., tj. wejściem w życie przepisu art. 48a ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, organy wydające decyzje statusowe tj. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz Rada do Spraw Uchodźców nie miały obowiązku informowania organów Straży Granicznej o wydanych decyzjach odmownych jak również decyzjach umarzających postępowanie. Organy wydające decyzje nie orzekały w tych decyzjach o wydaleniu cudzoziemca z terytorium RP, jedynie w decyzjach odmawiających nadania statusu uchodźcy, w pouczeniu zamieszczano informację o obowiązku dobrowolnego opuszczenia Polski w terminie 30 dni.

Komendant Główny Straży Granicznej wyjaśnił, że przed dniem wejścia w życie wyżej przywołanego przepisu, organy Straży Granicznej nie były informowane o wydanych decyzjach, a ich uprawnomocnienie się nie skutkowało koniecznością podjęcia działań związanych z realizacją wydalenia przez organy Straży Granicznej cudzoziemców objętych tymi decyzjami.

Z kolei Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyjaśnił, że przymusowe wykonanie decyzji nakazujących cudzoziemcom opuszczenie terytorium RP ze względów m.in. odmowy dobrowolnego opuszczenia naszego kraju, nie leżało w jego kompetencjach. W wyniku takiego rozłożenia kompetencji i obowiązków, nie było organu odpowiedzialnego za egzekwowanie wydalenia cudzoziemca z terytorium RP w sytuacji gdy decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy lub umorzeniu postępowania stała się prawomocna. Jeśli cudzoziemiec nie wykonał obowiązku, wynikającego wprost z obowiązującego prawa dobrowolnego opuszczenia kraju w terminie 30 dni, jego dalszy pobyt na terytorium RP stawał się nielegalny. Jego wydalenie mogło nastąpić wyłącznie w wyniku prowadzenia przez Straż Graniczną rutynowych działań w ramach realizacji zadania zapobiegania i zwalczania nielegalnej migracji.

Przepis art. 48a ustawy o udzielaniu ochrony wprowadził dla organów wydających decyzje o umorzeniu postępowania lub o odmowie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej obowiązek informowania organów Straży Granicznej, gdy decyzja stanie się ostateczna. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wyjaśnił, że w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2014 r. przekazał organom Straży Granicznej takie informacje w stosunku do 1081 decyzji. Komendant Główny Straży Granicznej potwierdził, że Szef Urzędu przekazywał organom Straży informacje o przedmiotowych decyzjach, jednak z uwagi na nieprowadzenie statystyk w tym zakresie nie miał on wiedzy o liczbie przekazanych informacji oraz o czynnościach podjętych w sprawach osób objętych tymi decyzjami. Przekazywane informacje o decyzjach zawierały: dane osobowe cudzoziemca, rodzaj decyzji, datę wydania decyzji, datę kiedy decyzja stała się ostateczna (w przypadku Rady do Spraw Uchodźców – datę doręczenia decyzji).

W okresie od 1 maja 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców przekazał 429 informacji o decyzjach do Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej oraz podległych Placówek SG. Podjęte przez struktury SG działania wykazały, że 154 osoby (36%) opuściły dobrowolnie terytorium RP, a 2 osoby zostały zatrzymane i wydalone. Natomiast w stosunku do 160 osób (38%) trwały czynności rozpoznawcze w celu ustalenia ich miejsca pobytu. Osoby te, po przeprowadzeniu przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców postępowań zakończonych wydaniem decyzji administracyjnej, oddaliły się z miejsc pobytu wskazanych w decyzjach i aktualnie ich miejsce zamieszkania lub przebywania nie było znane. Ponieważ te zmiany adresowe, z oczywistych względów nie były uwzględniane w prowadzonych przez organy państwa rejestrach i ewidencjach, nie było zatem wiedzy czy osoby te przebywają nadal na terytorium RP, czy też wyjechały do innego kraju. Pozostałe 113 osób wystąpiło ponownie o udzielenie ochrony międzynarodowej w formach prawem przewidzianych.

Wprowadzona w życie z dniem 1 maja 2014 r. ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach wprowadziła istotne zmiany m.in. w zakresie udzielania ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP, zarówno co do form udzielanej ochrony, postępowania w sprawach udzielania ochrony jak i kompetencji organów administracji w tym przedmiocie. Organy Straży Granicznej zobowiązane zostały do prowadzenia postępowań zmierzających do wydalenia cudzoziemca, do weryfikacji przesłanek i prowadzenia postępowania w sprawie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany (art. 348 i 351 w związku z art. 355 ustawy o cudzoziemcach). Przed dniem wejścia w życie ustawy, decyzje o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany, ochrony uzupełniającej oraz udzieleniu ochrony czasowej wydawał Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, po przeprowadzeniu jednego postępowania administracyjnego na podstawie wniosku cudzoziemca o nadanie statusu uchodźcy. Wprowadzone zmiany w obowiązującym stanie prawnym zostały omówione w analizie uwarunkowań prawnych, stanowiącej załącznik Nr 5.4 do niniejszej informacji.

W celu przygotowania formacji Straży Granicznej do prowadzenia ww. postępowań administracyjnych prowadzono dla funkcjonariuszy i pracowników szkolenia specjalistyczne. Tematem szkoleń było udzielanie cudzoziemcom zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany. Osobami szkolącymi byli eksperci posiadający wiedzę i doświadczenie z zakresu orzecznictwa oraz prowadzenia postępowań w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony z instytucji krajowych i międzynarodowych, m.in. przedstawiciele Rady do Spraw Uchodźców oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Szkolenia te były współfinansowane z Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów, ze środków będących w dyspozycji Straży Granicznej. Kolejnym krokiem w przygotowaniach do realizacji nowych zadań było zawarcie pomiędzy Komendantem Głównym Straży Granicznej a Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców porozumienia w sprawie umożliwienia Straży Granicznej dostępu do teleinformatycznego systemu „Światowid”, który zawiera szczegółowe informacje na temat krajów pochodzenia cudzoziemców, opracowane przez Wydział Informacje o Krajach Pochodzenia Urzędu do Spraw Cudzoziemców. W formie okólnika poinformowano komendantów oddziałów Straży Granicznej o możliwości korzystaniu z wiedzy o krajach pochodzenia również ze specjalistycznych portali internetowych. Komendanci oddziałów Straży Granicznej wyznaczyli w podległych oddziałach koordynatorów ochrony przed wydalaniem, a w Komendzie Głównej wyznaczono krajowego koordynatora w tym zakresie. W celu podniesienia kwalifikacji funkcjonariuszy SG w zakresie technik przesłuchań, pracownik Urzędu do Spraw Cudzoziemców, pełniący funkcję krajowego trenera, przeprowadził specjalistyczne szkolenie koordynatorów ochrony przed wydalaniem, a następnie osoby te przekazały swoją wiedzę funkcjonariuszom w oddziałach SG. Zarząd do Spraw Cudzoziemców KGSG systematycznie organizował warsztaty dla koordynatorów ochrony przed wydalaniem, których celem była wymiana doświadczeń oraz omówienie zagadnień problematycznych przy orzekaniu w zakresie udzielania zgody na pobyt ze względów humanitarnych.

Odnosząc się do wprowadzonego z dniem 1 maja 2014 r. obowiązującego podziału kompetencyjnego oraz właściwości organów administracji w zakresie orzekania w sprawach uchodźców, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ustanowienie dwóch odrębnych organów orzekających w tej samej sprawie tj. udzielenia ochrony międzynarodowej cudzoziemcowi na terytorium RP na postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy (Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców) i postępowanie o udzielenie pozostałych form ochrony oraz wydalenie

cudzoziemca z terytorium RP (organy Straży Granicznej) spowoduje niewątpliwie wydłużenie całego procesu postępowania uchodźczego.

Dopiero po wydaniu przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub Radę do Spraw Uchodźców decyzji w sprawie nadania statusu uchodźcy i jej uprawomocnieniu, organ Straży Granicznej może wszcząć postępowanie w sprawie udzielenia innych form ochrony międzynarodowej, a następnie postępowanie zmierzające do wydalenia cudzoziemca, jeśli nie uzyskał żadnej z form ochrony.

Prowadząc postępowania w sprawie cudzoziemca organ Straży Granicznej zmuszony jest gromadzić i oceniać dowody już zgromadzone i ocenione w poprzednim postępowaniu przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. To na potrzeby postępowania o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemiec składał stosowny wniosek, opisując w nim swoje przesłanki o ubieganie się o udzielenie ochrony międzynarodowej i załączał do niego posiadane dokumenty i dowody. Następnie w tym postępowaniu został przesłuchany w charakterze strony lub świadka. To w tym postępowaniu zgromadzono informacje o kraju pochodzenia cudzoziemca, odnoszące się zarówno do ogólnej sytuacji społeczno-politycznej jak i sytuacji indywidualnych, podnoszonych przez cudzoziemca. W końcu została wydana decyzja administracyjna, w której dokonano oceny zgromadzonych dowodów.

Uzyskanie przez organy Straży Granicznej nowych dowodów, odnoszących się do sytuacji cudzoziemca, jest mało prawdopodobne. Cudzoziemiec, od momentu wszczęcia postępowania przez Szefa UdSC do jego zakończenia, przebywa na terytorium RP, zatem w kraju pochodzenia nie mogły powstać nowe okoliczności związane z jego osobą. Sytuacja ogólna w kraju pochodzenia została już ustalona na potrzeby poprzedniego postępowania. Organ Straży Granicznej wszczyna postępowanie wobec cudzoziemca w sytuacji, gdy jego pobyt na terytorium RP jest już nielegalny. Zatem w pierwszej kolejności, po uzyskaniu informacji od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców lub Rady do Spraw Uchodźców o uprawomocnieniu się decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, musi ustalić miejsce przebywania cudzoziemca i zastosować wymagane działania proceduralne, zmierzające do detencji.

Jak już wykazano, omawiając działania prowadzone w II półroczu 2014 r. w tym zakresie przez Nadwiślański Oddział Straży Granicznej, znaczna część cudzoziemców po uzyskaniu negatywnej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy zmieniała swoje miejsce pobytu, nie informując o tym właściwych organów. Straż Graniczna nie miała zatem wiedzy, czy cudzoziemiec opuścił dobrowolnie terytorium RP, czy też przebywa nadal pod nieznanym adresem.

Komendant Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej poinformował, że obecnie wykorzystywane systemy ewidencyjne nie monitorują granic wewnętrznych państw strefy Schengen, co nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, ilu cudzoziemców przebywa nadal nielegalnie na terytorium Polski. Również prowadzony przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zbiór rejestrów „Pobyt” nie daje takich możliwości.

### 4.1 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 15 września 2014 r. do 4 maja 2015 r. Badaniami objęto m.in. dokumentację:

- przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP,
- prowadzenia postępowań w sprawie nadania statusu uchodźcy,
- przygotowania organizacyjno-kadrowego organów administracji do realizacji zadań ustawowych,
- organizacji i prowadzenia ośrodków dla cudzoziemców,
- przygotowania organizacyjno-logistycznego o udzielenia cudzoziemcom ochrony czasowej,
- związaną z działalnością Rady do Spraw Uchodźców,
- sprawowania nadzoru i kontroli.

W Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej oględzinom poddano przebieg czynności przyjmowania wniosków o nadanie statusu uchodźcy.

Działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kontrolerzy NIK w trakcie kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych uzyskali dodatkowe informacje od:

- Komendanta Głównego Straży Granicznej na temat liczby organizowanych narad z udziałem Sekretarza Stanu w MSW, poświęconych tematyce udzielania ochrony międzynarodowej;
- Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego na temat:
  - uczestnictwa w opiniowaniu obecnie obowiązującej ustawy o cudzoziemcach;
  - oceny Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, jako organu właściwego w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obecnie obowiązującego systemu prawnego, regulującego obszar udzielania ochrony cudzoziemcom, w kontekście zapewnienia skutecznej ochrony terytorium RP przed nielegalną migracją;
  - opinii, czy obecnie obowiązujące procedury, szczególnie w zakresie egzekwowania decyzji administracyjnych odmawiających cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, stanowią wystarczające narzędzia do wydalenia osób pozbawionych takiej ochrony.

Po zakończeniu kontroli, w 5 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto oceny kontrolowanej działalności, w tym: 2 oceny pozytywne mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz 3 oceny opisowe z częściowym odstępniem od formułowania oceny.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK zgłosili: Minister Spraw Wewnętrznych, Komendant Główny Straży Granicznej oraz Przewodniczący Rady do Spraw Uchodźców. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło 2 zastrzeżenia w całości oraz 3 częściowo, natomiast 5 zastrzeżeń oddaliło.

W 5 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek sformułowano łącznie 16 wniosków pokontrolnych, zmierzających do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

Do Ministra Spraw Wewnętrznych wnioskowano o:

1. Dokumentowanie prowadzonych wobec podległych organów czynności nadzorczych, w celu umożliwienia dokonania oceny ich skuteczności.
2. Uwzględnianie w planach kontroli tematyki związanej z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

Do Szefa Urzędu do Spraw cudzoziemców wnioskowano o:

1. Kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia niezbędnej do realizacji zadań struktury etatowej Departamentu Postępowań Uchodźczych.
2. Przestrzeganie wymaganych procedur w toku prowadzonych postępowań administracyjnych oraz dalsze wdrażanie rekomendacji wynikających z dokonanej analizy jakości prowadzonych w tym zakresie postępowań.
3. Zapewnienie informacji o okresie aktualności danych o kraju pochodzenia cudzoziemca, w kontekście ich przydatności jako dowodu w sprawie, z uwagi na zachodzące zmiany społeczno-polityczne w poszczególnych krajach i obszarach geograficznych.
4. Wprowadzenie do stosowania w Urzędzie zaleceń EASO zawartych w modułach szkoleniowych, w celu korzystania z nich w realizowanych szkoleniach, stosownie do potrzeb.
5. Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających sprawny obieg informacji o cudzoziemcach, którzy nie stawili się w wyznaczonym terminie w ośrodku dla cudzoziemców lub samowolnie opuścili ośrodek, w celu przyśpieszenia wydawania decyzji o umorzeniu postępowań w takich przypadkach.
6. Wprowadzenie do dokumentów planistycznych, opracowanych dla potrzeb udzielania ochrony czasowej cudzoziemcom masowo przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej, rozwiązań i procedur zapewniających skuteczność podejmowanych działań.
7. Obejmowanie kontrolą wewnętrzną zagadnień związanych z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem stosowania procedur wynikających z obowiązującego prawa.

Do Komendanta Głównego Straży Granicznej wnioskowano o:

1. Zapewnienie w prowadzonych przez organy Straży Granicznej rejestrach spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy możliwości gromadzenia, edytowania i przetwarzania danych, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych Straży Granicznej.
2. Prowadzenie nadzoru nad podległymi organami Straży Granicznej, w zakresie realizacji zadań udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, z wykorzystaniem form przewidzianych w obowiązującym prawie.
3. Poddanie kontroli wewnętrznej i audytowi zagadnień związanych z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, w celu uzyskania zapewnienia, że ustawowe zadania realizowane są prawidłowo.

Do Komendanta Nadwiślańskiego Oddziału Straży Granicznej wnioskowano o:

1. Podjęcie działań celem zapewnienia w prowadzonych rejestrach spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, możliwości gromadzenia, edytowania i przetwarzania danych, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych Straży Granicznej.

2. Modyfikację sposobu i zakresu ewidencjonowania oraz dokumentowania czynności wynikających z art. 29 ustawy o cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, w celu wykazania kompletności i merytorycznego zakresu tych czynności.

Do Przewodniczącego Rady do Spraw Uchodźców wnioskowano o:

1. Zapewnienie przestrzegania w prowadzonych przez Radę postępowaniach wymogów wynikających z art. 36 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Zapewnienie terminowego przekazywania do archiwizacji akt zakończonych postępowań oraz likwidację zaległości w tym zakresie.

Wszyscy adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o stopniu zrealizowania wniosków pokontrolnych, z których wynika, że 5 wniosków zostało zrealizowanych a 11 jest w trakcie realizacji.

### 5.1. Liczba osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w 2012 r.

| Lp. | Obywatelstwo                  | Liczba osób objętych wnioskami | w tym                                              |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |           |                        |                   |
|-----|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------|------------------------|-------------------|
|     |                               |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1   | 2                             | 3                              | 4                                                  | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9         | 10                     | 11                |
| 1.  | AFGANISTAN                    | 103                            | 88                                                 | 15                                                | 1                                                                                | 4                     | -                         | 26        | 17                     | 48                |
| 2.  | ALGERIA                       | 2                              |                                                    | 2                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 1                      | 2                 |
| 3.  | ANGOLA                        | 3                              | 3                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 3                      | 3                 |
| 4.  | ARMENIA                       | 413                            | 380                                                | 3                                                 | -                                                                                | -                     | 20                        | 111       | 314                    | 445               |
| 5.  | AZERBEJDŻAN                   | 5                              | 4                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         | 4                      | 6                 |
| 6.  | BANGLADESZ                    | 21                             | 20                                                 | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 4         | 1                      | 5                 |
| 7.  | BIAŁORUŚ                      | 69                             | 61                                                 | 8                                                 | 24                                                                               | 4                     | 3                         | 18        | 26                     | 75                |
| 8.  | BUŁGARIA                      | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 9.  | BURKINA FASO                  | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 10. | CHINY                         | 1                              | 1                                                  | -                                                 | 3                                                                                | -                     | -                         | 1         | 2                      | 6                 |
| 11. | CHORWACJA                     | 1                              | -                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 12. | DEMOKRATYCZNA REPUBLIKA KONGA | 7                              | 5                                                  | 2                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 5         | 9                      | 14                |
| 13. | DŻIBUTI                       | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 14. | EGIPT                         | 102                            | 102                                                | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 13        | 68                     | 81                |
| 15. | ERYTREA                       | 4                              | 4                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 16. | FILIPINY                      | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | -                      | 1                 |
| 17. | GABON                         | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 18. | GAMBIA                        | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | -                      | 1                 |

| Lp. | Obywatelstwo | Liczba osób objętych wnioskami | w tym                                       |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |           |                        |                   |
|-----|--------------|--------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------|------------------------|-------------------|
|     |              |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1   | 2            | 3                              | 4                                           | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9         | 10                     | 11                |
| 19. | GRECJA       | -                              | -                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 1                      | 2                 |
| 20. | GHANA        | 1                              | 1                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 21. | GRUZJA       | 3 234                          | 2 956                                       | 278                                               | -                                                                                | -                     | 23                        | 468       | 2 921                  | 3 412             |
| 22. | GWINEA       | 5                              | 1                                           | 4                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         | 3                      | 5                 |
| 23. | INDIE        | 8                              | 6                                           | 2                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 5         | 3                      | 8                 |
| 24. | IRAK         | 25                             | 25                                          | -                                                 | 1                                                                                | 1                     | -                         | 2         | 12                     | 16                |
| 25. | IRAN         | 17                             | 15                                          | 2                                                 | 1                                                                                | 1                     | -                         | 9         | 12                     | 23                |
| 26. | KAMERUN      | 5                              | 3                                           | 2                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 4         | 6                      | 11                |
| 27. | KAZACHSTAN   | 121                            | 120                                         | 1                                                 | -                                                                                | -                     | 2                         | 9         | 43                     | 54                |
| 28. | KENIA        | 1                              | 1                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         | 1                      | 3                 |
| 29. | KIRGISTAN    | 41                             | 30                                          | 11                                                | -                                                                                | 2                     | -                         | 13        | 20                     | 35                |
| 30. | KOMORY       | -                              | -                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 31. | KONGO        | 8                              | 7                                           | 1                                                 | -                                                                                | -                     | 3                         | 5         | 7                      | 15                |
| 32. | KUBA         | -                              | -                                           | -                                                 | 1                                                                                | -                     | 2                         | -         | -                      | 3                 |
| 33. | LIBAN        | 12                             | 11                                          | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 4                      | 5                 |
| 34. | LIBERIA      | -                              | -                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | -         | -                      | 1                 |
| 35. | LIBIA        | 1                              | 1                                           | -                                                 | -                                                                                | 1                     | -                         | -         | -                      | 1                 |
| 36. | MAROKO       | 4                              | 2                                           | 2                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 3         | 2                      | 6                 |
| 37. | MOŁDAWIA     | 5                              | 5                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | 2                         | 1         | 3                      | 6                 |
| 38. | MONGOLIA     | 14                             | 12                                          | 2                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 6         | 10                     | 16                |

| Lp. | Obywatelstwo                 | Liczba osób objętych wnioskami | w tym                                              |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |           |                        |                   |
|-----|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------|------------------------|-------------------|
|     |                              |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1   | 2                            | 3                              | 4                                                  | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9         | 10                     | 11                |
| 39. | MYANMAR                      | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 40. | NEPAL                        | 8                              | 2                                                  | 6                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 3         | 10                     | 13                |
| 41. | NIGERIA                      | 18                             | 13                                                 | 5                                                 | 1                                                                                | -                     | 2                         | 12        | 7                      | 22                |
| 42. | PAKISTAN                     | 43                             | 34                                                 | 9                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 17        | 28                     | 46                |
| 43. | PALESTYNA                    | 3                              | 3                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 44. | REPUBLIKA POŁUDNIOWEJ AFRYKI | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 45. | ROSJA                        | 6 084                          | 4 934                                              | 1 150                                             | 48                                                                               | 119                   | 223                       | 1 098     | 4 966                  | 6 454             |
| 46. | RWANDA                       | 5                              | 2                                                  | 3                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         | 2                      | 4                 |
| 47. | SENEGAL                      | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | 1                     | -                         | 1         | -                      | 2                 |
| 48. | SERBIA                       | 2                              | 1                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 49. | SOMALIA                      | 7                              | 7                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 50. | SRI LANKA                    | 3                              | 2                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 2                      | 2                 |
| 51. | STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI    | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 52. | SUDAN                        | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | 1                     | -                         | -         | -                      | 1                 |
| 53. | SYRIA                        | 107                            | 107                                                | -                                                 | -                                                                                | -                     | 5                         | -         | 24                     | 29                |
| 54. | TADŻYKISTAN                  | 9                              | 9                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 9                      | 9                 |
| 55. | TANZANIA                     | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         | 1                      | 3                 |
| 56. | TOGO                         | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | -         | -                      | 1                 |
| 57. | TUNEZJA                      | 8                              | 7                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 6                      | 6                 |
| 58. | TURCJA                       | 9                              | 8                                                  | 1                                                 | -                                                                                | 1                     | -                         | 4         | 7                      | 12                |

| Lp.          | Obywatelstwo             | Liczba osób objętych wnioskami | w tym                                              |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |              |                        |                   |
|--------------|--------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------|------------------------|-------------------|
|              |                          |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne    | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1            | 2                        | 3                              | 4                                                  | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9            | 10                     | 11                |
| 59.          | TURKMENISTAN             | 7                              | 7                                                  | -                                                 | 6                                                                                | -                     | -                         | -            | 3                      | 9                 |
| 60.          | UGANDA                   | 2                              | 1                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 2            | -                      | 3                 |
| 61.          | UKRAINA                  | 72                             | 58                                                 | 14                                                | -                                                                                | -                     | 3                         | 48           | 28                     | 79                |
| 62.          | UZBEKISTAN               | 18                             | 13                                                 | 5                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 3            | 5                      | 8                 |
| 63.          | WIETNAM                  | 57                             | 50                                                 | 7                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 40           | 10                     | 51                |
| 64.          | WŁOCHY                   | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -            | 1                      | 1                 |
| 65.          | WYBRZEŻE KOŚCI SŁONIOWEJ | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -            | -                      | -                 |
| 66.          | ZAMBIA                   | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -            | 1                      | 1                 |
| 67.          | BEZ OBYWATELSTWA         | 41                             | 35                                                 | 6                                                 | 1                                                                                | -                     | 2                         | 3            | 24                     | 30                |
| 68.          | NIEOKREŚLONE             | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1            | -                      | 1                 |
| <b>RAZEM</b> |                          | <b>10 753</b>                  | <b>9 174</b>                                       | <b>1 579</b>                                      | <b>87</b>                                                                        | <b>140</b>            | <b>292</b>                | <b>1 960</b> | <b>8 641</b>           | <b>11 120</b>     |

Źródło: Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2012 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

## 5.2. Liczba osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w 2013 r.

| Lp. | Obywatelstwo                  | Liczba osób objętych wnioskami | W tym                                       |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |           |                        |                   |
|-----|-------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------|------------------------|-------------------|
|     |                               |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1   | 2                             | 3                              | 4                                           | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9         | 10                     | 11                |
| 1.  | AFGANISTAN                    | 49                             | 43                                          | 6                                                 | 20                                                                               | 1                     | -                         | 26        | 55                     | 102               |
| 2.  | ALGERIA                       | 3                              | 3                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         |                        | 2                 |
| 3.  | ANGOLA                        | -                              | -                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         |                        | 1                 |
| 4.  | ARMENIA                       | 205                            | 150                                         | 55                                                | 1                                                                                | -                     | 22                        | 86        | 181                    | 290               |
| 5.  | AZERBEJDŻAN                   | 3                              | 3                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 4                      | 4                 |
| 6.  | BANGLADESZ                    | 25                             | 22                                          | 3                                                 | 1                                                                                | 1                     | -                         | 4         | 14                     | 20                |
| 7.  | BIAŁORUŚ                      | 38                             | 24                                          | 14                                                | 19                                                                               | 1                     | 3                         | 17        | 15                     | 55                |
| 8.  | BULGARIA                      | 1                              | 1                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 2                      | 2                 |
| 9.  | CHINY                         | 2                              | 2                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 3                      | 4                 |
| 10. | CHORWACJA                     | -                              | -                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 2                      | 2                 |
| 11. | DEMOKRATYCZNA REPUBLIKA KONGA | 2                              | 2                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 3         |                        | 3                 |
| 12. | EGIPT                         | 33                             | 33                                          | -                                                 | 15                                                                               | -                     | 2                         | 5         | 25                     | 47                |
| 13. | ERYTREA                       | 4                              | 4                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 3                      | 4                 |
| 14. | GAMBIA                        | 1                              | 1                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | 0                 |
| 15. | GHANA                         | 2                              | 2                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 16. | GRUZJA                        | 1 212                          | 1 026                                       | 186                                               | -                                                                                | -                     | 62                        | 379       | 1 464                  | 1 905             |
| 17. | GWINEA                        | 2                              | -                                           | 2                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 3                      | 4                 |
| 18. | INDIE                         | 7                              | 5                                           | 2                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 4         | 7                      | 11                |

| Lp. | Obywatelstwo   | Liczba osób<br>objętych<br>wnioskami | W tym                                                             |                                                                  | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców<br>– rozstrzygnięcia |                          |                                 |           |                           |                         |
|-----|----------------|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|-----------|---------------------------|-------------------------|
|     |                |                                      | Liczba<br>osób, które<br>złożyły<br>wniosek<br>po raz<br>pierwszy | Liczba<br>osób, które<br>złożyły<br>wniosek<br>po raz<br>kolejny | Status<br>uchodźcy                                                                  | Ochrona<br>uzupełniająca | Zgoda<br>na pobyt<br>tolerowany | Negatywne | Umorzenie<br>postępowania | Liczba<br>osób<br>razem |
| 1   | 2              | 3                                    | 4                                                                 | 5                                                                | 6                                                                                   | 7                        | 8                               | 9         | 10                        | 11                      |
| 19. | IRAK           | 29                                   | 28                                                                | 1                                                                | 2                                                                                   |                          | 2                               | 3         | 8                         | 15                      |
| 20. | IRAN           | 15                                   | 11                                                                | 4                                                                | -                                                                                   |                          | -                               | 2         | 6                         | 9                       |
| 21. | IZRAEL         | -                                    | -                                                                 | -                                                                | -                                                                                   |                          | -                               | -         | 1                         | 1                       |
| 22. | JORDANIA       | 1                                    | 1                                                                 | -                                                                | -                                                                                   |                          | -                               | -         | 1                         | 1                       |
| 23. | KAMERUN        | 3                                    | 2                                                                 | 1                                                                |                                                                                     | 1                        | 1                               | 1         | 6                         | 9                       |
| 24. | KAZACHSTAN     | 91                                   | 76                                                                | 15                                                               |                                                                                     | 7                        | 2                               | 29        | 86                        | 124                     |
| 25. | KIRGISTAN      | 61                                   | 61                                                                |                                                                  | 11                                                                                  | 1                        | 5                               | 9         | 36                        | 62                      |
| 26. | KONGO          | 2                                    | 2                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | 2         | 2                         | 4                       |
| 27. | KOREA PÓŁNOCNA | -                                    | -                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | -         | 1                         | 1                       |
| 28. | KOSOWO         | 2                                    | 2                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | -         | -                         | -                       |
| 29. | KUBA           | -                                    | -                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | 1                               | -         | -                         | 1                       |
| 30. | LIBAN          | 6                                    | 6                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | -         | 12                        | 12                      |
| 31. | LIBIA          | 1                                    | 1                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | -         | 2                         | 2                       |
| 32. | MALI           | 2                                    | 2                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | -         | -                         | -                       |
| 33. | MAROKO         | 3                                    | 3                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | -         | 3                         | 3                       |
| 34. | MOŁDAWIA       | 8                                    | 7                                                                 | 1                                                                | 1                                                                                   | -                        | -                               | 3         | 1                         | 5                       |
| 35. | MONGOLIA       | 7                                    | 7                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | 2                               | 6         | 4                         | 12                      |
| 36. | NEPAL          | 6                                    | 1                                                                 | 5                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | 1         | 7                         | 8                       |
| 37. | NIGER          | 1                                    | 1                                                                 | -                                                                | -                                                                                   | -                        | -                               | -         | -                         | -                       |

| Lp. | Obywatelstwo                 | Liczba osób objętych wnioskami | W tym                                              |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |           |                        |                   |
|-----|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------|------------------------|-------------------|
|     |                              |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1   | 2                            | 3                              | 4                                                  | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9         | 10                     | 11                |
| 38. | NIGERIA                      | 7                              | 1                                                  | 1                                                 | 1                                                                                | -                     | -                         | 3         | 8                      | 12                |
| 39. | PAKISTAN                     | 35                             | 25                                                 | 10                                                | 3                                                                                | -                     | 2                         | 10        | 22                     | 37                |
| 40. | PALESTYNA                    | 2                              | 2                                                  | -                                                 | 2                                                                                | -                     | 1                         | 1         | 3                      | 7                 |
| 41. | REPUBLIKA POŁUDNIOWEJ AFRYKI | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 42. | ROSJA                        | 12 666                         | 11 795                                             | 871                                               | 23                                                                               | 85                    | 273                       | 1 457     | 13 818                 | 15 656            |
| 43. | RUMUNIA                      | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 2                      | 3                 |
| 44. | RWANDA                       | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         | 1                      | 3                 |
| 45. | SERBIA                       | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | -         | 1                      | 2                 |
| 46. | SIERRA LEONE                 | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | -         | -                      | 1                 |
| 47. | SOMALIA                      | 25                             | 25                                                 | -                                                 | -                                                                                | 7                     | -                         | -         | 1                      | 8                 |
| 48. | SRI LANKA                    | 5                              | 1                                                  | 4                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         | 4                      | 6                 |
| 49. | STANY ZJEDNOCZONE            | 1                              | 1                                                  | -                                                 | 2                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | 2                 |
| 50. | SUDAN                        | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 51. | SYRIA                        | 252                            | 252                                                | -                                                 | 69                                                                               | 20                    | -                         | 1         | 150                    | 240               |
| 52. | TADŻYKISTAN                  | 5                              | 5                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 4                      | 4                 |
| 53. | TUNEZJA                      | 8                              | 8                                                  | -                                                 | 1                                                                                | -                     | -                         | -         | 5                      | 6                 |
| 54. | TURCJA                       | 15                             | 12                                                 | 3                                                 | -                                                                                | 1                     | -                         | 3         | 8                      | 12                |
| 55. | TURKMENISTAN                 | 4                              | 4                                                  | -                                                 | 1                                                                                | -                     | -                         | -         | 3                      | 4                 |
| 56. | UGANDA                       | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 2                      | 2                 |
| 57. | UKRAINA                      | 41                             | 32                                                 | 9                                                 | 2                                                                                | 5                     | 7                         | 38        | 26                     | 78                |

| Lp.          | Obywatelstwo             | Liczba osób objętych wnioskami | W tym                                       |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |              |                        |                   |
|--------------|--------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------|------------------------|-------------------|
|              |                          |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne    | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1            | 2                        | 3                              | 4                                           | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9            | 10                     | 11                |
| 58.          | UZBEKISTAN               | 15                             | 5                                           | 10                                                | -                                                                                | -                     | 3                         | 3            | 15                     | 21                |
| 59.          | WIETNAM                  | 40                             | 33                                          | 7                                                 | 1                                                                                | -                     | -                         | 29           | 20                     | 50                |
| 60.          | WYBRZEŻE KOŚCI SŁONIOWEJ | -                              | -                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -            | 1                      | 1                 |
| 61.          | ZIMBABWE                 | 1                              | 1                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -            | -                      | 0                 |
| 62.          | BEZ OBYWATELSTWA         | 39                             | 30                                          | 9                                                 | 25                                                                               | -                     | 1                         | 2            | 24                     | 52                |
| 63.          | NIEOKREŚLONE             | 3                              | 3                                           | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2            | 2                      | 4                 |
| <b>RAZEM</b> |                          | <b>14 996</b>                  | <b>13 777</b>                               | <b>1 219</b>                                      | <b>200</b>                                                                       | <b>131</b>            | <b>392</b>                | <b>2 139</b> | <b>16 078</b>          | <b>18 940</b>     |

Źródło: Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2013 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

5.3. Liczba osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców w 2014 r.

| Lp. | Obywatelstwo                  | Liczba osób objętych wnioskami | W tym                                              |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |           |                        |                   |
|-----|-------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------|------------------------|-------------------|
|     |                               |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
|     |                               |                                |                                                    |                                                   |                                                                                  |                       |                           |           |                        |                   |
| 1   | 2                             | 3                              | 4                                                  | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9         | 10                     | 11                |
| 1.  | AFGANISTAN                    | 34                             | 31                                                 | 3                                                 | 27                                                                               | 2                     | 7                         | 15        | 23                     | 74                |
| 2.  | ALBANIA                       | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 2                      | 2                 |
| 3.  | ALGERIA                       | 6                              | 6                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 1         | 5                      | 7                 |
| 4.  | ARMENIA                       | 126                            | 101                                                | 25                                                | -                                                                                | -                     | 13                        | 30        | 122                    | 165               |
| 5.  | ARUBA                         | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 6.  | BANGLADESZ                    | 23                             | 17                                                 | 6                                                 | 1                                                                                | -                     | -                         | 3         | 30                     | 34                |
| 7.  | BIAŁOŚĆ                       | 25                             | 21                                                 | 4                                                 | 14                                                                               | 1                     | 2                         | 11        | 18                     | 46                |
| 8.  | BOŚNIA I HERCEGOWINA          | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 9.  | CHINY                         | 12                             | 12                                                 | -                                                 | 3                                                                                | -                     | -                         | 2         | 5                      | 10                |
| 10. | CHORWACJA                     | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 11. | DEMOKRATYCZNA REPUBLIKA KONGA | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 12. | EGIPT                         | 12                             | 11                                                 | 1                                                 | 10                                                                               | 1                     |                           | 4         | 4                      | 19                |
| 13. | ERYTREA                       | 7                              | 7                                                  | -                                                 | -                                                                                |                       | -                         | -         | 3                      | 7                 |
| 14. | ETIOPIA                       | 3                              | 3                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 15. | GAMBIA                        | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 16. | GHANA                         | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | -                      | 1                 |
| 17. | GRUZJA                        | 652                            | 558                                                | 94                                                | -                                                                                | -                     | 44                        | 133       | 674                    | 851               |

| Lp. | Obywatelstwo     | Liczba osób objętych wnioskami | W tym                                              |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |           |                        |                   |
|-----|------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------|------------------------|-------------------|
|     |                  |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1   | 2                | 3                              | 4                                                  | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9         | 10                     | 11                |
| 18. | GWINEA           | 3                              | 1                                                  | 2                                                 |                                                                                  | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 19. | INDIE            | 10                             | 5                                                  | 5                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 4         | 10                     | 15                |
| 20. | IRAK             | 27                             | 26                                                 | 1                                                 | 8                                                                                | 15                    | -                         | -         | 16                     | 39                |
| 21. | IRAN             | 16                             | 13                                                 | 3                                                 | 3                                                                                | -                     | -                         | 5         | 14                     | 22                |
| 22. | JORDANIA         | 8                              | 8                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 4                      | 5                 |
| 23. | KAMERUN          | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         |           | 2                      | 3                 |
| 24. | KANADA           | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         |                        | 1                 |
| 25. | KAZACHSTAN       | 52                             | 37                                                 | 15                                                | 22                                                                               | 11                    | -                         | 22        | 73                     | 128               |
| 26. | KIRGISTAN        | 101                            | 96                                                 | 5                                                 | 1                                                                                | -                     | 1                         | 19        | 70                     | 91                |
| 27. | KONGO            | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 2                      | 2                 |
| 28. | KOREA POŁUDNIOWA | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         |                        | 2                 |
| 29. | KOSOWO           | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 30. | KUBA             | 5                              | 5                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 31. | LIBAN            | 7                              | 6                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 2         | 5                      | 7                 |
| 32. | LIBERIA          | 3                              | 3                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 2                      | 3                 |
| 33. | LIBIA            | 12                             | 12                                                 | -                                                 | 2                                                                                | -                     | -                         | 3         | 4                      | 9                 |
| 34. | LITWA            | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 35. | MALI             | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |

| Lp. | Obywatelstwo                 | Liczba osób objętych wnioskami | W tym                                              |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |           |                        |                   |
|-----|------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|-----------|------------------------|-------------------|
|     |                              |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1   | 2                            | 3                              | 4                                                  | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9         | 10                     | 11                |
| 36. | MAROKO                       | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 1         | 2                      | 4                 |
| 37. | MOLDAWIA                     | 2                              | 2                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 4         | 2                      | 6                 |
| 38. | MONGOLIA                     | 9                              | 8                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1         | 8                      | 9                 |
| 39. | NEPAL                        | 4                              | 2                                                  | 2                                                 | -                                                                                | -                     | 4                         | -         | 2                      | 6                 |
| 40. | NIEMCY                       | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 41. | NIGER                        | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 42. | NIGERIA                      | 7                              | 6                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 1         | 3                      | 5                 |
| 43. | PAKISTAN                     | 48                             | 42                                                 | 6                                                 | 2                                                                                | -                     | 1                         | 13        | 31                     | 47                |
| 44. | PALESTYNA                    | 9                              | 6                                                  | 3                                                 | -                                                                                | 1                     | -                         | -         | 2                      | 3                 |
| 45. | REPUBLIKA ŚRODKOWOAFRYKAŃSKA | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 46. | ROSDA                        | 2 772                          | 2 060                                              | 712                                               | 13                                                                               | 107                   | 202                       | 1 002     | 3 822                  | 5 146             |
| 47. | RWANDA                       | 3                              | 1                                                  | 2                                                 | 1                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 2                 |
| 48. | SERBIA                       | 1                              | -                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 1                      | 1                 |
| 49. | SOMALIA                      | 3                              | 3                                                  | -                                                 | 12                                                                               | 3                     | -                         | -         | -                      | 15                |
| 50. | SRI LANKA                    | 3                              | 1                                                  | 2                                                 | 1                                                                                | -                     | -                         | 2         | 5                      | 8                 |
| 51. | SUDAN                        | 4                              | 4                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | 2                         | -         | 2                      | 4                 |
| 52. | SYRIA                        | 104                            | 103                                                | 1                                                 | 115                                                                              | 17                    | -                         | -         | 62                     | 194               |
| 53. | TADŻYKISTAN                  | 107                            | 107                                                | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | 81                     | 81                |
| 54. | TOGO                         | 1                              | 1                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -         | -                      | -                 |
| 55. | TUNEZJA                      | 4                              | 3                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 4         | 3                      | 7                 |

| Lp.          | Obywatelstwo     | Liczba osób objętych wnioskami | W tym                                              |                                                   | Liczba osób objętych decyzjami Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców – rozstrzygnięcia |                       |                           |              |                        |                   |
|--------------|------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------|------------------------|-------------------|
|              |                  |                                | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz pierwszy | Liczba osób, które złożyły wniosek po raz kolejny | Status uchodźcy                                                                  | Ochrona uzupełniająca | Zgoda na pobyt tolerowany | Negatywne    | Umorzenie postępowania | Liczba osób razem |
| 1            | 2                | 3                              | 4                                                  | 5                                                 | 6                                                                                | 7                     | 8                         | 9            | 10                     | 11                |
| 56.          | TURCJA           | 3                              | 3                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 5            | 4                      | 9                 |
| 57.          | TURKMENISTAN     | 15                             | 15                                                 | -                                                 | 5                                                                                | -                     | -                         | -            | 1                      | 6                 |
| 58.          | UGANDA           | 4                              | 3                                                  | 1                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | -            | 4                      | 5                 |
| 59.          | UKRAINA          | 2 253                          | 2 094                                              | 159                                               | -                                                                                | 6                     | 11                        | 645          | 372                    | 1 034             |
| 60.          | UZBEKISTAN       | 13                             | 12                                                 | 1                                                 | -                                                                                | 1                     | 5                         | 12           | 12                     | 30                |
| 61.          | WIETNAM          | 55                             | 52                                                 | 3                                                 | -                                                                                | -                     | 1                         | 43           | 16                     | 60                |
| 62.          | ZAMBIA           | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | -            | 1                      | 1                 |
| 63.          | ZIMBABWE         | -                              | -                                                  | -                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1            | -                      | 1                 |
| 64.          | BEZ OBYWATELSTWA | 38                             | 29                                                 | 9                                                 | 22                                                                               | 1                     | 1                         | 2            | 19                     | 45                |
| 65.          | NIEOKREŚLONE     | 4                              | -                                                  | 4                                                 | -                                                                                | -                     | -                         | 1            | 1                      | 2                 |
| <b>RAZEM</b> |                  | <b>6 625</b>                   | <b>5 551</b>                                       | <b>1 074</b>                                      | <b>262</b>                                                                       | <b>170</b>            | <b>300</b>                | <b>1 997</b> | <b>5 556</b>           | <b>8 285</b>      |

Źródło: Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2014 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

## 5.4. Uwarunkowania prawno-organizacyjne

W okresie objętym kontrolą zasady i procedury udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP określały następujące ustawy: z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>32</sup>, z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>33</sup> oraz uchylona ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r.<sup>34</sup> o tym samym tytule. Obecnie obowiązująca ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. weszła w życie z dniem 1 maja 2014 r. i wprowadziła istotne zmiany w prowadzeniu postępowań wobec cudzoziemców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

### **Procedury obowiązujące do dnia 1 maja 2014 r.**

#### **Regulacje wynikające z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony.**

Cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium RP udziela się ochrony przez: nadanie statusu uchodźcy; udzielenie ochrony uzupełniającej; udzielenie azylu; udzielenie zgody na pobyt tolerowany; udzielenie ochrony czasowej. Każdy wniosek cudzoziemca o udzielenie ochrony rozpatruje się jako wniosek o nadanie statusu uchodźcy, chyba że cudzoziemiec wyraźnie ubiega się o udzielenie azylu lub żądanie ochrony wynika z wydanego przez sąd orzeczenia o niedopuszczalności wydania cudzoziemca albo z rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości o odmowie jego wydania (art. 3).

Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju. Status ten nadaje się także małoletniemu dziecku cudzoziemca posiadającego taki status w RP. Dziecko to musi być jednak urodzone na tym terytorium (art. 13).

Osobie, która nie spełnia warunków do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić ją na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez: orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji; tortury, niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo karanie; poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia (art. 15).

Cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy, jeżeli:

- nie istnieje uzasadniona obawa przed prześladowaniem w kraju pochodzenia;
- korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, pod warunkiem, że w danych okolicznościach cudzoziemiec ma praktyczną i prawną możliwość powrotu na terytorium, gdzie taka ochrona lub pomoc jest dostępna, bez zagrożenia jego życia, bezpieczeństwa osobistego lub wolności;

<sup>32</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 264, poz. 1573 ze zm. Akt prawny został uchylony z dniem 1 maja 2014 r.

- istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:
  - popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego;
  - jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych;
  - popełnił zbrodnię o charakterze innym niż polityczny poza terytorium RP, przed złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy;
  - jest uważany przez organy władzy Rzeczypospolitej Polskiej za osobę mającą prawa i obowiązki związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego.

Cudzoziemcowi, który złożył kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy, można odmówić nadania statusu uchodźcy, jeżeli obawa przed prześladowaniem jest oparta na okolicznościach, które celowo wytworzył po ostatniej odmowie nadania statusu uchodźcy (art. 19).

Cudzoziemcowi odmawia się udzielenia ochrony uzupełniającej, jeżeli:

- nie istnieje rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy;
- istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że: popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego; jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych;
- popełnił na terytorium RP zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego;
- stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa (art. 20).

Cudzoziemca pozbawia się statusu uchodźcy, jeżeli po nadaniu tego statusu właściwy organ stwierdził, że cudzoziemiec:

- dobrowolnie ponownie przyjął ochronę państwa, którego jest obywatelem;
- utracił obywatelstwo kraju pochodzenia, ponownie dobrowolnie je przyjął;
- przyjął nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego obywatelstwo przyjął;
- ponownie dobrowolnie osiedlił się w państwie, które opuścił lub poza którego granicami przebywał z powodu obawy przed prześladowaniem;
- nie może dłużej odmawiać korzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem, z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi uzyskał status uchodźcy, i nie przedstawił przekonujących powodów związanych z prześladowaniami, w związku z którymi uzyskał ten status, lub innych powodów uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, uzasadniających jego odmowę korzystania z ochrony państwa, którego obywatelstwo posiada;
- będąc bezpaństwowcem, może powrócić do państwa, w którym miał poprzednio stałe miejsce zamieszkania, z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi uzyskał status uchodźcy, i nie przedstawił przekonujących powodów związanych z prześladowaniami, w związku z którymi uzyskał ten status, lub innych powodów uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, uzasadniających jego odmowę powrotu do tego państwa;
- popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego;
- jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych;

- zataił informacje lub dokumenty albo przedstawił fałszywe informacje lub dokumenty o istotnym znaczeniu dla nadania statusu uchodźcy (art. 21).

Cudzoziemca pozbawia się ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy:

- okoliczności, z powodu których była udzielona, przestały istnieć lub zmieniły się w taki sposób, że ochrona nie jest już wymagana;
- po jej udzieleniu wystąpiły okoliczności wskazujące, że: popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego; jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych; popełnił na terytorium RP zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego; stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa.
- wyjdzie na jaw, że zataił informacje lub dokumenty albo przedstawił fałszywe informacje lub dokumenty o istotnym znaczeniu dla udzielenia ochrony uzupełniającej (art. 22).

Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy wszczyna się na wniosek cudzoziemca. Taki wniosek rozpatruje się równocześnie jako wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej. Wnioskodawca może złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy w imieniu towarzyszących mu: jego małoletnich dzieci, pod warunkiem że nie pozostają w związku małżeńskim i są na jego utrzymaniu, małżonka pozostającego na jego utrzymaniu i małoletnich dzieci małżonka niepozostających w związku małżeńskim, za zgodą małżonka wyrażoną na piśmie (art. 23, 24 i 25). Wniosek składa się do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej. Złożenie wniosku wymaga osobistego stawiennictwa wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje. Wnioskodawca, który przebywa na terytorium RP, składa wniosek za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej, obejmującego terytorialnym zasięgiem działania m.st. Warszawę. Wnioskodawca, który nie posiada dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy, składa wniosek podczas kontroli granicznej, za pośrednictwem komendanta placówki Straży Granicznej. Osoba, która przebywa w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia, areszcie śledczym lub zakładzie karnym, składa wniosek za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej, obejmującego terytorialnym zasięgiem działania siedzibę takiej jednostki (art. 28).

Organ przyjmujący wniosek:

- ustala tożsamość wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje;
- fotografuje wnioskodawcę i osobę, w imieniu której wnioskodawca występuje, oraz pobiera od nich odciski linii papilarnych (dotyczy osób, które ukończyły 14 lat) za pomocą kart daktyloskopijnych lub urządzenia do elektronicznego pobierania odcisków;
- uzyskuje informacje dotyczące:
  - kraju pochodzenia,
  - wiz lub zezwoleń na pobyt wydanych wnioskodawcy i osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, przez organy innych państw,
  - trasy przejazdu do granicy i miejsca przekroczenia granicy,
  - ubiegania się przez wnioskodawcę lub członka jego rodziny o nadanie statusu uchodźcy w innym państwie,
  - imienia i nazwiska, daty i miejsca urodzenia, adresu miejsca zamieszkania i stopnia pokrewieństwa członka rodziny wnioskodawcy, który przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego;

- ustala, czy wnioskodawca i osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, posiadają dokumenty uprawniające do przekroczenia granicy lub czy przebywają na terytorium RP legalnie;
- zapewnia przeprowadzenie badań lekarskich i niezbędnych zabiegów sanitarnych ciała i odzieży wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje;
- informuje wnioskodawcę, w języku dla niego zrozumiałym, o:
  - zasadach i trybie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy,
  - przysługujących mu prawach, ciążyących na nim obowiązkach i skutkach prawnych ich niewykonania,
  - możliwości wyrażenia zgody na udzielanie przedstawicielowi Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców informacji o przebiegu postępowania oraz przeglądanie akt sprawy i sporządzanie z nich notatek i odpisów,
  - organizacjach, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców,
  - adresie ośrodka, w którym musi się on stawić;
- informuje małżonka wnioskodawcy, w języku dla niego zrozumiałym, o skutkach wyrażenia zgody na wystąpienie przez wnioskodawcę w jego imieniu i w imieniu dzieci tego małżonka.
- może dokonać kontroli osobistej wnioskodawcy i osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, oraz ich bagażu w celu wykluczenia możliwości popełnienia przestępstwa lub wykroczenia lub w celu ustalenia tożsamości (art. 29).

Organ przyjmujący wniosek niezwłocznie przekazuje go, w celu rozpatrzenia, Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Dokument taki złożony przez cudzoziemca, którego umieszcza się lub który przebywa w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia, przekazuje się w terminie 48 godzin (art. 31).

Wszczęcie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy powoduje z mocy prawa:

- unieważnienie wizy krajowej,
- wygaśnięcie decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP,
- wstrzymanie wykonania decyzji o wydaleniu do dnia doręczenia cudzoziemcowi decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy
  - wydanych wnioskodawcy i osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje.

W toku postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy:

- nie wydaje się i nie przedłuża wizy,
- nie wydaje się decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP,
- nie wydaje się decyzji o wydaleniu.

Cudzoziemiec może złożyć wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP lub decyzji o wydaleniu, składając równocześnie kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy (art. 33).

Centralnym organem administracji rządowej, właściwym m.in. w sprawach nadawania statusu uchodźcy, udzielania cudzoziemcom azylu, wyrażania zgody na pobyt tolerowany oraz udzielania ochrony czasowej, jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, nadzorowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych (art. 141 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach; obecnie art. 16 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach).

Do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców należy m.in. wydawanie decyzji i postanowień w I instancji w sprawach uregulowanych w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony (art. 53 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony).

Wydanie decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy następuje w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku (art. 35 cytowanej ustawy). W przypadku gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny wydanie decyzji powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku (art. 34 ust. 2 ww. ustawy).

Jeżeli organ prowadzący postępowanie stwierdzi, że wniosek jest niedopuszczalny, wydaje decyzję o umorzeniu postępowania z powodu niedopuszczalności tego wniosku (art. 40).

Decyzję o umorzeniu postępowania wydaje się również w przypadku gdy wnioskodawca:

- złożył oświadczenie o cofnięciu wniosku,
- nie stawił się w ośrodku dla cudzoziemców w terminie 2 dni od dnia przyjęcia wniosku przez organ przyjmujący wniosek,
- opuścił ośrodek dla cudzoziemców na okres dłuższy niż 7 dni bez usprawiedliwionej przyczyny,
- opuścił bez zgody Szefa Urzędu nakazane w drodze decyzji miejsce pobytu lub miejscowość, lub nie zgłasza się w określonych odstępach czasu do organu wskazanego w decyzji,
- opuścił terytorium RP,
- nie stawił się na przesłuchanie i nie wykaże w terminie 7 dni od dnia wyznaczonego na przesłuchanie, że niedopełnienie tego obowiązku było spowodowane okolicznościami, za które nie ponosi odpowiedzialności.

Na wniosek, złożony w terminie 2 lat od dnia wydania decyzji o umorzeniu postępowania, organ, który umorzył postępowanie uchyla decyzję o umorzeniu i podejmuje postępowanie na nowo, przy czym czynności podjęte w toku postępowania umorzonego pozostają w mocy (art. 42).

Wnioskodawca jest obowiązany:

- przedstawić informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy, a w szczególności dotyczące jego wieku, pochodzenia, tożsamości, obywatelstwa, krewnych, kraju i miejsc poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków, trasy podróży oraz powodów złożenia wniosku;
- udostępnić posiadane dowody potwierdzające okoliczności wskazane w uzasadnieniu wniosku;
- przekazać do depozytu Szefowi Urzędu swój dokument podróży oraz dokument podróży osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje, za pośrednictwem organu przyjmującego wniosek;
- stawić się w ośrodku w terminie 2 dni od dnia przyjęcia wniosku przez organ przyjmujący wniosek;
- stawiać się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie w celu przesłuchania lub złożenia wyjaśnień;
- zawiadomić o każdej zmianie swojego miejsca pobytu i miejsca pobytu osoby, w imieniu której wnioskodawca występuje;
- przebywać na terytorium RP do dnia doręczenia decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy (art. 37).

W decyzji o nadaniu wnioskodawcy statusu uchodźcy lub odmowie nadania orzeka się także o nadaniu lub odmowie statusu uchodźcy osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje (art. 46–47).

W przypadku gdy wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, odmawia się nadania statusu uchodźcy, w decyzji orzeka się ponadto, w określonych prawem przypadkach, o udzieleniu:

- ochrony uzupełniającej,
- zgody na pobyt tolerowany, jeżeli nie istnieją okoliczności uzasadniające udzielenie ochrony uzupełniającej.

Jeżeli nie istnieją okoliczności uzasadniające udzielenie ochrony uzupełniającej albo zgody na pobyt tolerowany, w decyzji, w której odmawia się nadania statusu uchodźcy wnioskodawcy lub osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje, orzeka się o ich wydaleniu, z wyłączeniem przypadku gdy cudzoziemiec:

- posiada zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwolenie na osiedlenie się, zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, prawo pobytu lub prawo pobytu stałego, lub zgodę na pobyt tolerowany;
- jest tymczasowo aresztowany, odbywa karę pozbawienia wolności lub stosuje się wobec niego środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania terytorium RP;
- jest obowiązany do opuszczenia terytorium RP na podstawie decyzji o wydaleniu, która nie została wykonana;
- jest małżonkiem obywatela polskiego lub małżonkiem cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się albo zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich.

Cudzoziemiec jest obowiązany opuścić terytorium RP w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji ostatecznej o odmowie nadania statusu uchodźcy, w przypadku gdy:

- decyzja zawiera orzeczenie o wydaleniu;
- obowiązek opuszczenia terytorium RP wynika z wcześniejszej decyzji o wydaleniu, która nie została wykonana, a decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy nie zawiera orzeczenia o udzieleniu ochrony uzupełniającej albo zgody na pobyt tolerowany (art. 48).

Od decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców przysługuje odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców. Rada do Spraw Uchodźców może orzec o udzieleniu ochrony uzupełniającej, jeżeli w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy stwierdzi, że wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, nie mogą powrócić do kraju pochodzenia w przypadku, gdy powrót może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji;
- tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie,
- poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego (art. 53 ust. 2 i 3).

#### **Procedury obowiązujące od dnia 1 maja 2014 r.**

#### **Regulacje wynikające z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, a w szczególności zmiany wprowadzone ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach**

Z katalogu form ochrony udzielanej cudzoziemcowi przebywającemu na terytorium RP usunięto udzielenie zgody na pobyt tolerowany (art. 3 ust. 1).

Wszczęcie postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy powoduje z mocy prawa unieważnienie wizy krajowej, wydanych wnioskodawcy i osobie, w imieniu której wnioskodawca występuje (uchylono przepisy o wygaśnięciu decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP, oraz wstrzymaniu wykonania decyzji o wydaleniu do dnia doręczenia cudzoziemcowi decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy) (art. 33 ust. 1).

W toku postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy nie wydaje się i nie przedłuża wizy (uchylono przepisy o niewydawaniu decyzji o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP oraz o niewydawaniu decyzji o wydaleniu) (art. 33 ust. 3).

Szef Urzędu może wstrzymać wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu do dnia doręczenia wnioskodawcy decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, jeżeli przemawia za tym słuszny interes strony, nie jest to sprzeczne z interesem społecznym i złożenie kolejnego wniosku nie nastąpiło w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (art. 33 ust. 4).

Wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu powinien zawierać uzasadnienie istnienia słusznego interesu wnioskodawcy we wstrzymaniu jej wykonania (art. 33 ust. 5).

Strona niezadowolona z postanowienia Szefa Urzędu w sprawie wstrzymania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu może zwrócić się do tego organu o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 5 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 33 ust. 8).

Postanowienie wstrzymujące wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wygasa z mocy prawa w dniu doręczenia cudzoziemcowi decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy wszczętej na kolejny wniosek (art. 33 ust. 10).

Jeżeli wnioskodawca nie posiada dowodów potwierdzających okoliczności wskazane w uzasadnieniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy, okoliczności te można uznać za udowodnione, gdy są spełnione łącznie następujące warunki:

- wnioskodawca przedstawił wiarygodne i spójne informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego sprawy;
- wnioskodawca przedstawił wszystkie posiadane informacje i dowody służące do ustalenia stanu faktycznego sprawy i szczegółowo wyjaśnił przyczyny braku innych informacji i dowodów;
- wyjaśnienia wnioskodawcy są spójne, wiarygodne i nie są sprzeczne z zebranymi w sprawie dowodami i materiałami;
- wnioskodawca wystąpił z wnioskiem o nadanie mu statusu uchodźcy w najwcześniejszym możliwym terminie, chyba że może wskazać uzasadniony powód, dlaczego tego nie zrobił (art. 37a)<sup>35</sup>.

Organ prowadzący postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy ustala w szczególności:

- mające znaczenie dla sprawy okoliczności faktyczne odnoszące się do kraju pochodzenia, w tym także przepisy ustawowe i wykonawcze obowiązujące w tym kraju oraz sposób ich stosowania;
- czy ze względu na przeszłość, płeć lub wiek wnioskodawcy działania lub zaniechania, których doświadczył lub na które mógłby zostać narażony, stanowią prześladowanie lub narażają go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy;

<sup>35</sup> Przepis dodany na podstawie art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 1004).

- czy działalność wnioskodawcy od chwili opuszczenia kraju pochodzenia służyła wyłącznie lub głównie stworzeniu warunków koniecznych do ubiegania się o nadanie mu statusu uchodźcy;
- czy istnieją warunki, aby wnioskodawca mógł skorzystać z ochrony innego państwa, którego obywatelstwo posiada. (art. 43a)<sup>36</sup>.

W przypadku gdy wnioskodawcy lub osobie, w której imieniu wnioskodawca występuje, odmawia się nadania statusu uchodźcy, w decyzji orzeka się ponadto o udzieleniu ochrony uzupełniającej w przypadku gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji,
- tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie,
- poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego

i ze względu na to ryzyko nie może lub nie chce korzystać z ochrony kraju pochodzenia (art. 48).

Organ, który wydał cudzoziemcowi decyzję o umorzeniu postępowania lub o odmowie nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, informuje o tym organ Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, gdy decyzja w tej sprawie stanie się ostateczna (art. 48a).

Tak jak przed 1 maja 2014 r. od decyzji Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców przysługuje odwołanie do Rady do Spraw Uchodźców. Rada do Spraw Uchodźców może orzec o udzieleniu ochrony uzupełniającej, jeżeli w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy stwierdzi, że wnioskodawca lub osoba, w imieniu której wnioskodawca występuje, nie mogą powrócić do kraju pochodzenia w przypadku, gdy powrót może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji,
- tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie,
- poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego (art. 53 ust. 2 i 3).

### **Nowe regulacje przewidziane w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.**

Cudzoziemiec jest obowiązany opuścić terytorium RP w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja:

- o odmowie nadania mu statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej lub decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie nadania mu statusu uchodźcy, lub decyzja o pozbawieniu go statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, lub
- o cofnięciu zgody na pobyt ze względów humanitarnych
  - stała się ostateczna, a w przypadku wydania decyzji przez organ wyższego stopnia, od dnia, w którym decyzja ostateczna została cudzoziemcowi doręczona (art. 299 ust. 6).

Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje się cudzoziemcowi, gdy została wydana decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej lub decyzja o umorzeniu postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy i nie opuścił on terytorium RP w terminie 30 dni od dnia w którym decyzja stała się ostateczna, a w przypadku wydania decyzji

<sup>36</sup> Przepis dodany na podstawie art. 1 pkt 8 ww. ustawy.

przez organ wyższego stopnia, od dnia, w którym decyzja ostateczna została cudzoziemcowi doręczona (art. 302 ust. 1 pkt 16).

Decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie wydaje się cudzoziemcowi między innymi, gdy:

- posiada status uchodźcy, korzysta z ochrony uzupełniającej lub
- udzielono mu zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany lub zachodzą przesłanki do ich udzielenia. (art. 303 ust. 1)

Odmawia się wszczęcia postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, jeżeli toczy się postępowanie w sprawie nadania temu cudzoziemcowi statusu uchodźcy, chyba że cudzoziemiec złożył kolejny wniosek w sprawie nadania mu statusu uchodźcy (art. 303 ust. 4).

Organ prowadzący postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu poucza cudzoziemca o możliwości złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy (art. 304).

Postępowanie w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu zawiesza się w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy. Postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu nie zawiesza się w przypadku, gdy cudzoziemiec złożył kolejny wniosek w sprawie nadania statusu uchodźcy (art. 305 ust. 1 i 2).

Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wygasa z mocy prawa między innymi, jeżeli cudzoziemiec posiada status uchodźcy lub korzysta z ochrony uzupełniającej (art. 306).

Decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydaje z urzędu, komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej, który stwierdził istnienie przesłanki uzasadniającej wydanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (art. 310).

W decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu określa się termin dobrowolnego powrotu, który wynosi od 15 do 30 dni, liczony od dnia doręczenia decyzji. W decyzji nie określa się terminu dobrowolnego powrotu cudzoziemca, gdy:

- istnieje prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca lub
- wymagają tego względy obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca istnieje w szczególności, gdy cudzoziemiec zadeklarował niepodporządkowanie się obowiązkom wynikającym z otrzymania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu.

Decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wydana bez określenia terminu dobrowolnego powrotu, podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 315).

Organem wyższego stopnia, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej w sprawach o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, przedłużenia terminu dobrowolnego powrotu oraz cofnięcia zakazu, jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 321).

W przypadku gdy cudzoziemiec nie opuścił dobrowolnie terytorium RP w terminie określonym w decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, decyzja ta podlega przymusowemu wykonaniu. Przymusowe wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu następuje również, gdy:

- w decyzji tej nie został określony termin dobrowolnego powrotu lub
- po wydaniu tej decyzji:
  - zaistniało prawdopodobieństwo ucieczki cudzoziemca, lub

- dalszy pobyt cudzoziemca może stanowić zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Przymusowe wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu polega na doprowadzeniu cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego lub morskiego państwa, do którego zostaje doprowadzony (art. 329 ust. 1-3).

Doprowadzenie cudzoziemca wykonuje:

- do granicy – komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca;
- od granicy do portu lotniczego albo morskiego państwa, do którego następuje powrót – Komendant Główny Straży Granicznej lub komendant oddziału Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce, w którym cudzoziemiec przekracza granicę.

Komendant placówki Straży Granicznej właściwy ze względu na miejsce, w którym cudzoziemiec przekracza granicę, odnotowuje w rejestrze spraw dotyczących zobowiązania cudzoziemca do powrotu datę opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP (art. 329 ust. 4).

Decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie wykonuje się, gdy:

- wobec cudzoziemca toczy się postępowanie w sprawie nadania mu statusu uchodźcy lub
- wobec cudzoziemca toczy się postępowanie w sprawie udzielenia mu zgody na pobyt ze względów humanitarnych, zgody na pobyt tolerowany lub
  - cudzoziemcowi udzielono zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany lub zachodzą przesłanki do jej udzielenia.

Przepisu powyższego nie stosuje się, gdy cudzoziemiec złożył kolejny wniosek w sprawie nadania statusu uchodźcy (art. 330).

W przypadku gdy cudzoziemiec złożył skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wraz z wnioskiem o wstrzymanie jej wykonania, termin dobrowolnego powrotu lub termin przymusowego wykonania tej decyzji z mocy prawa przedłuża się do dnia wydania przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia w sprawie tego wniosku (art. 331).

Cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium RP, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

- może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.:
  - zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub
  - mógłby on zostać poddany torturom albo niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub
  - mógłby być zmuszony do pracy, lub
  - mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej, lub
- naruszałoby jego prawo do życia rodzinnego lub prywatnego, w rozumieniu przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., lub
- naruszałoby prawa dziecka, określone w Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu (art. 348).

Cudzoziemcowi odmawia się udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

- popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości, w rozumieniu prawa międzynarodowego, lub
- jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych, lub
- popełnił na terytorium RP zbrodnię lub popełnił poza tym terytorium czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego, lub
- stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa lub ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, lub
- podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa powyżej (art. 349).

Zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP udziela się cudzoziemcowi, jeżeli zobowiązanie go do powrotu:

- może nastąpić jedynie do państwa, w którym, w rozumieniu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.:
  - zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego lub
  - mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, lub
  - mógłby on być zmuszony do pracy, lub
  - mógłby być pozbawiony prawa do rzetelnego procesu sądowego albo być ukarany bez podstawy prawnej
  - w przypadku gdy zachodzą okoliczności do odmowy udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, o których mowa w art. 349, lub
- jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu właściwego do przymusowego wykonania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu i od cudzoziemca, lub
- może nastąpić jedynie do państwa, do którego wydanie go jest niedopuszczalne na mocy orzeczenia sądu albo z uwagi na rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie odmowy wydania cudzoziemca (art. 351).

W sprawach, udzielania zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany organami właściwymi są komendant oddziału Straży Granicznej lub komendant placówki Straży Granicznej. Organem wyższego stopnia, w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, w stosunku do komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej, w sprawach, jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców (art. 355).

W przypadku gdy okoliczność, uzasadniająca udzielanie zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany wyjdzie na jaw w postępowaniu w sprawie zobowiązania cudzoziemca do powrotu, w decyzji kończącej to postępowanie rozstrzyga się w przedmiocie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych, a w razie jej nieudzielenia w przedmiocie udzielenia zgody na pobyt tolerowany (art. 356).

W decyzji o udzieleniu cudzoziemcowi zgody na pobyt tolerowany zobowiązuje się cudzoziemca do zgłaszania się w określonych odstępach czasu do komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej, wskazanego w decyzji lub właściwego ze względu na miejsce aktualnego pobytu cudzoziemca oraz do informowania go o każdej zmianie swojego miejsca zamieszkania (art. 358).

## 5.5. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm.). Ustawa została uchylona z dniem 1 maja 2014 r.
2. Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP (Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
5. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).
6. Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119 poz.517).
7. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Krośnie Odrzańskim (Dz.U. z 2009 r. Nr 104, poz. 867).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Lesznowoli (Dz.U. Nr 145, poz. 922).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 4 października 2007 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białymstoku (Dz.U. Nr 197, poz. 1434).
10. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 września 2007 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Kętrzynie (Dz.U. Nr 187, poz. 1338).
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2007 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Przemyślu (Dz.U. Nr 181, poz. 1296).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 września 2007 r. w sprawie utworzenia strzeżonego ośrodka dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej (Dz.U. Nr 178, poz. 1262 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie warunków otrzymywania posiłków i napojów przez cudzoziemców umieszczonych w strzeżonym ośrodku lub przebywających w areszcie w celu wydalenia oraz wartości dziennej normy żywienia (Dz.U. Nr 236, poz. 1742 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać strzeżone ośrodki i areszty w celu wydalenia oraz regulaminu organizacyjno-porządkowego pobytu cudzoziemców w strzeżonym ośrodku i areszcie w celu wydalenia (Dz.U. Nr 190, poz. 1953 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 maja 2008 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o nadanie statusu uchodźcy (Dz.U. Nr 92, poz. 579).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 stycznia 2009 r. w sprawie tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca (Dz.U. Nr 27, poz. 168).

17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz.U. Nr 282, poz. 1654).
18. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2008 r. w sprawie statutu organizacyjnego i regulaminu czynności wewnętrznych Rady do Spraw Uchodźców (Dz.U. Nr 223, poz. 1469).

Uwaga: akty prawne wymienione w pozycjach: 8, 13 i 14 zostały uchylone z dniem 1 maja 2015 r., zaś w pozycjach: 9, 10, 11 i 12 – z dniem 18 marca 2015 r.

## 5.6. Wykaz organów i instytucji, 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 Spraw Wewnętrznych
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Szef Kancelarii Prezydenta RP
10. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
11. Szef Kancelarii Sejmu
12. Szef Kancelarii Senatu
13. Minister Spraw Wewnętrznych
14. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców
15. Komendant Główny Straży Granicznej





Jakub Skiba  
Sekretarz Stanu

DKSiW-O-096-5-8/2015

Warszawa, dnia 22 grudnia 2015 r.

Pan

Wojciech Kutyla

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowny Panie Prezecie*

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 grudnia 2015 r. (znak: KPB.4114.002.00.2014) przekazujące Informację o wynikach kontroli *Udzielania przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, poniżej przedstawiam stanowisko do Informacji.

Odnosząc się do głównego wniosku pokontrolnego skierowanego do Prezesa Rady Ministrów dotyczącego *dokonania analizy i ewentualnej modyfikacji przepisów ustawy z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach pod kątem racjonalności prowadzenia dwóch odrębnych postępowań administracyjnych o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom przez dwa odrębne organy administracji* wskazać należy, że postępowania w sprawach związanych z udzielaniem ochrony międzynarodowej, zarówno przed, jak i po wejściu w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*, były i są prowadzone w pierwszej instancji wyłącznie przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Istotne jest, że zgodnie z definicją ochrony międzynarodowej zawartej w art. 2(a) *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony* pod tym pojęciem należy rozumieć status uchodźcy oraz ochronę uzupełniającą. Zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (j.t. Dz. U. z 2012r. poz. 680, z późn. zm.), właściwy w sprawach podejmowania decyzji w ww. sprawach jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Z kolei działania podejmowane przez organy Straży Granicznej w ramach procedur dotyczących zobowiązania cudzoziemca do powrotu odnoszą się do badania przesłanek udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub pobyt tolerowany, a więc krajowych, a nie międzynarodowych form ochrony.

W wyniku zmian przepisów dotyczących cudzoziemców, wprowadzonych ustawą z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. poz. 680 z późn. zm.), która weszła w życie 1 maja 2014 r. przedmiot rozpatrywania wniosków uchodźczych uległ racjonalizacji poprzez jego ograniczenie do ustalenia, czy spełnione są przesłanki do nadania statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. W trakcie postępowania w sprawie udzielania cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które prowadzone jest przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (w drugiej instancji przez Radę do Spraw Uchodźców), badana jest zatem wyłącznie sytuacja cudzoziemca w kontekście uwarunkowań występujących w kraju pochodzenia.

Z kolei w postępowaniu o zobowiązanie cudzoziemca do powrotu, prowadzonym przez właściwe organy Straży Granicznej, obok przesłanek dotyczących sytuacji w kraju pochodzenia (innych niż przesłanki dotyczące statusu uchodźcy) istotne znaczenie ma osobista sytuacja cudzoziemca wynikająca z jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej i mająca ewentualny wpływ na możliwość jego powrotu. W tym postępowaniu wprowadzono także obowiązek badania przesłanek skutkujących niedopuszczalnością wydalenia cudzoziemca z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na spełnienie przesłanek udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany.

Stąd też tryby postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej i postępowania skutkującego ewentualnością udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany (które nie są formami ochrony międzynarodowej lecz ochrony krajowej) uregulowano w dwóch różnych aktach prawnych, jakimi są: ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* i ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*.

Wprowadzenie powyższego rozwiązania pozwoliło na racjonalizację kompetencji organów właściwych w sprawach cudzoziemców poprzez oddzielenie spraw stricte związanych z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej (Urząd do Spraw Cudzoziemców i Rada do Spraw Uchodźców) od spraw związanych z udzielaniem zgody na pobyt ze względów humanitarnych lub zgody na pobyt tolerowany w procesie wydawania decyzji o zobowiązaniu do powrotu (Straż Graniczna). Warto podkreślić, że Straż Graniczna jest także właściwa w sprawach określania terminu dobrowolnego wyjazdu, określania terytorialnego i czasowego zakresu zakazu ponownego wjazdu, stosowania innych niż umieszczenie strzeżonym ośrodku środków zabezpieczających powrót cudzoziemca, prowadzenia ośrodków strzeżonych dla cudzoziemców, udzielania pomocy w dobrowolnym powrocie, jak też przymusowego wykonywania wydanych przez siebie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu (poprzez doprowadzenie), a także – w takich przypadkach – w sprawach określania wysokości kosztów ich wydania i wykonania.

Podsumowując, rozdzielenie kompetencji Straży Granicznej i Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców było celowym i przemyślanym zabiegiem podczas projektowania zapisów ustawy *o cudzoziemcach*.

Niezależnie od powyższego pragnę zwrócić uwagę na nieścisłości o charakterze faktograficznym:

- na s. 1 we *wprowadzeniu* błędnie przytoczono rok podpisania Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (1958 r. zamiast 1951 r.);
- zawarte we *wprowadzeniu* na s. 1 sformułowanie „Najliczniejszą grupę cudzoziemców składających w Polsce wniosek o status uchodźcy stanowią obywatele Federacji Rosyjskiej,

*Czeczeni, Gruzini, Ormianie, Kazachowie, a także Syryjczycy, Afgańczycy i Egipcjanie*” jest nieprecyzyjne w odniesieniu do Czeczenów. Cudzoziemcy deklarujący narodowość czeczeńską to obywatele Federacji Rosyjskiej i tak są ujmowani w statystykach;

- sformułowanie „*liczba osób składających wnioski o nadanie statusu uchodźcy w RP z roku na rok systematycznie wzrasta*” jest nieprawdziwe, gdyż przykładowo liczba wniosków złożonych w roku 2010 i 2011 była znacznie mniejsza niż w roku 2009, a w roku 2014 – znacznie mniejsza niż w roku 2012 i 2013.

2 poroizurem

  
SEKRETARZ STANU  
w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych  
i Administracji  
Jakub SKIBA





PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPB-4114-002-00/2014  
I/14/007

Warszawa, dnia 21 stycznia 2016 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do Stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji  
do Informacji o wynikach kontroli I/14/007 - „Udzielanie przez organy administracji ochrony  
cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”**

Na wstępie Najwyższa Izba Kontroli składa podziękowania za przedstawienie Stanowiska Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w kwestii wyników niniejszej kontroli.

W dokumencie tym Sekretarz Stanu Pan Jakub Skiba nie odniósł się jednak do istotnych ustaleń kontroli wskazujących na poważne braki w istniejącym systemie ochrony cudzoziemców w naszym kraju, wymagające – zdaniem NIK – podjęcia zdecydowanych działań, zwłaszcza w kontekście realnych zagrożeń migracyjnych. Całą swoją uwagę skupił zaś na wniosku skierowanym przez Izbę do Prezesa Rady Ministrów, o dokonanie analizy i ewentualnej modyfikacji przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, pod kątem racjonalności prowadzenia dwóch odrębnych postępowań administracyjnych o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemcom przez dwa odrębne organy administracji.

Sformułowany przez NIK wniosek pokontrolny nie może być interpretowany w oderwaniu od szczegółowych ustaleń kontroli, na podstawie których został opracowany. Ustalenia uzasadniające kwestionowany wniosek zostały przedstawione w Informacji o wynikach kontroli w syntezie na str. 11 oraz w części szczegółowej na str. 49-50. W punkcie opisującym ważniejsze wyniki kontroli przedstawiono również stwierdzenia wskazujące na to co NIK rozumie pod pojęciem ochrony międzynarodowej (np. pkt 3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą, pkt 5.4. Uwarunkowania prawno-organizacyjne). Autor Stanowiska jednakże pominął te kwestie i przedstawił swój punkt widzenia posługując się bardzo wąskim i literalnym rozumieniem pojęcia „ochrona międzynarodowa”.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przytoczone przez Pana Ministra formy ochrony międzynarodowej, w prawie krajowym zostały rozszerzone o dwie następne formy, tj. zgodę na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgodę na pobyt tolerowany. Za taką interpretacją przemawia fakt, że formy te występują wyłącznie jako następstwo prowadzonego postępowania na podstawie złożonego przez cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy i są kontynuacją procesu oceny sytuacji cudzoziemca w kraju pochodzenia.

Zmiany wprowadzone przepisami ustawy o cudzoziemcach nie doprowadziły – jak twierdzi w swym stanowisku MSWiA – do racjonalizacji postępowań. Przedstawione w Informacji o wynikach kontroli ustalenia wykazały, że rozdzielenie w nowej ustawie postępowania w sprawie jednostkowej sytuacji cudzoziemca, pomiędzy dwa odrębne organy administracji, niewątpliwie wydłużyły postępowanie i obniżyły komfort wnioskodawcy.

Przed wejściem w życie zmian wprowadzonych ustawą o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. postępowania administracyjne w sprawach udzielania ochrony międzynarodowej prowadził jeden organ, natomiast po wejściu w życie tych zmian postępowania te prowadzi, według właściwości, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców oraz organy Straży Granicznej.

Nie jest więc prawdziwe stwierdzenie zawarte w stanowisku MSWiA, iż zarówno przed jak i po zmianach wprowadzonych ustawą o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r. postępowania administracyjne w sprawach udzielania ochrony międzynarodowej prowadził i prowadzi jeden organ. Prowadzone są bowiem dwa, odrębne postępowania w odniesieniu do tożsamej sytuacji osobistej jak i społeczno-politycznej cudzoziemca w kraju jego pochodzenia. Straż Graniczna prowadzi bowiem postępowanie w znacznym zakresie w oparciu o dowody zgromadzone i ocenione już w postępowaniu przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Cudzoziemiec

w dalszym ciągu przebywa poza granicami kraju pochodzenia, zatem mało prawdopodobnym jest, aby pojawiły się nowe dowody dotyczące jego sytuacji osobistej w tym kraju.

Należy zauważyć, że przesłanki udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany odnoszą się wyłącznie do sytuacji w kraju pochodzenia lub kraju do którego cudzoziemca zamierza się wydalić (art. 348 i art. 351 ustawy o cudzoziemcach). Nie rozpatruje się w tych postępowaniach sytuacji cudzoziemca na terytorium RP. Nie można zgodzić się również ze stwierdzeniem, że przesłanki te są inne niż przesłanki dotyczące statusu uchodźcy. Niezależnie od sformułowań językowych użytych w definiowaniu przesłanek, zarówno w jednym przypadku jak i drugim odnoszą się one do sytuacji (społecznych, politycznych) w kraju pochodzenia, które powodują zagrożenie dla życia, zdrowia lub bezpieczeństwa cudzoziemca.

Zgodnie z uzasadnieniem (druk sejmowy nr 1526) do projektu ustawy o cudzoziemcach (ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r.) powierzenie udzielenia zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany komendantowi oddziału Straży Granicznej lub komendantowi placówki Straży Granicznej było podyktowane tym, że projekt przewiduje wydawanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu przez organy Straży Granicznej. Z tego względu organy te powinny być również właściwe do udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany. Projekt przewiduje bowiem, że decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu nie wydaje się, gdy zachodzą przesłanki do udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt ze względów humanitarnych oraz zgody na pobyt tolerowany (str. 56-57). W uzasadnieniu zakładano również, że decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu będzie wydawana przez komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej. Zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym decyzja o wydaleniu z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest wydawana przez wojewodę, natomiast decyzja o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium Rzeczypospolitej Polskiej – przez komendanta wojewódzkiego Policji, komendanta powiatowego (miejskiego) Policji, komendanta oddziału Straży Granicznej lub komendanta placówki Straży Granicznej. Przekazanie uprawnień do wydawania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu wyłącznie organom Straży Granicznej ma na celu likwidację podziału kompetencji do orzekania w tej samej sprawie, tj. zobowiązania cudzoziemca do powrotu, pomiędzy różne organy. Wprowadzenie przedmiotowych uregulowań ma dodatkowo na celu uproszczenie procedur, przyspieszenie postępowania i ujednolicenie orzecznictwa w sprawach zobowiązania cudzoziemca do powrotu (str. 48-49).

Z przytoczonego fragmentu uzasadnienia do projektu ustawy o cudzoziemcach wynika, że jedną z przesłanek wprowadzenia zmian organizacyjnych i kompetencyjnych było uproszczenie procedur, przyspieszenie postępowania i ujednolicenie orzecznictwa. Ustalenia kontroli wykazały, że rozdzielenie postępowania w sprawie udzielenia cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej pomiędzy dwa organy administracji nie doprowadziło do osiągnięcia założeń tych w praktyce. Organ Straży Granicznej wszczyna postępowanie w sprawie wobec cudzoziemca w sytuacji, gdy jego pobyt na terytorium RP jest nielegalny, przy czym cudzoziemiec ma już tego świadomość. Zatem w pierwszej kolejności Straż Graniczna musi ustalić miejsce przebywania takiej osoby i zastosować wymagane działania formalne, zmierzające do detencji. Znaczna część cudzoziemców po uzyskaniu negatywnej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy zmienia swoje miejsce pobytu, nie informując o tym właściwych organów. Pracownicy SG nie mieli zatem wiedzy, czy cudzoziemiec opuścił dobrowolnie terytorium RP, czy też przebywał nadal pod nieznanym adresem. Przy czym podkreślić należy, że ustalenia kontroli wskazują na brak skutecznego systemu monitoringu, który mógłby zapewnić dostarczenie aktualnych informacji o sytuacji cudzoziemca organom Straży Granicznej prowadzącym postępowanie dot. tej osoby.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, kwestionowany przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wniosek pokontrolny jest zasadny. Wspólnie z wnioskiem o rozważenie powołania w Polsce instytucji, która realizowałaby kompleksowo zadania związane z udzielaniem ochrony międzynarodowej cudzoziemcom oraz pobytem cudzoziemców na terytorium RP może doprowadzić do uproszczenia procedur, przyspieszenia postępowania i ujednolicenia orzecznictwa.

Odnosząc się do wskazanych nieścisłości o charakterze faktograficznym:

- podanie we wprowadzeniu do Informacji niewłaściwego roku podpisania Konwencji dotyczącej statusu uchodźców było oczywistą pomyłką pisarską i została ona skorygowana. Dziękujemy za zwrócenie uwagi na ten szczegół.
- we wprowadzeniu, tj. miejscu w którym przedstawiono informacje mające na celu nakreślenie tła problematyki poddanej kontroli, celowo wydzielono grupę cudzoziemców narodowości czeczeńskiej, ponieważ stanowią oni

bardzo liczną grupę narodowościową ubiegającą się o ochronę międzynarodową na terytorium Polski, natomiast w zasadniczej części informacji, zawierającej ustalenia kontroli, prezentowano Federację Rosyjską jako całość.

- niniejszą kontrolą objęto okres lat 2012-2014 (I półrocze). Z danych statystycznych prezentowanych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców, np. w dokumencie pt. Napływ cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową do Polski w latach 2009-2015 (<http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/ochrona-miedzynarodowa-trendy>) wynika, że poczynawszy od 2010 r. do 2013 r. liczba składanych wniosków o nadanie statusu uchodźcy systematycznie rosła. I tak – zgodnie z cytowanym dokumentem liczba osób składających wnioski w 2010 roku wyniosła 6 534 osoby, w 2011 r. – 6 887 osób, w 2012 r. – 10 753 osoby, a w 2013 r. – 15 253 osoby.

