



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KPB-4114-002-01/2014

I/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/14/007- Udzielanie przez organy administracji ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kontrolerzy	1. Zygmunt Kozłowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 92613 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zbigniew Włodarczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92617 z dnia 15 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd do Spraw Cudzoziemców, ul. Koszykowa 16, 00-564 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Rogala Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców jako organu administracji publicznej realizującego zadania związane z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W zakresie realizacji przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców zadań organu administracji publicznej wynikających z ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej², ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności prowadzenie postępowań administracyjnych stosownie do napływających wniosków o nadanie statusu uchodźcy, w sposób uregulowany w ustawie. W strukturze organizacyjnej Urzędu utworzono wyspecjalizowane komórki organizacyjne do prowadzenia postępowań administracyjnych, a ich pracownicy zostali merytorycznie przygotowani do ich realizacji. Szef Urzędu prawidłowo realizował zadanie prowadzenia ośrodków dla cudzoziemców. Podjęto również działania zmierzające do zapewnienia ochrony

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.

czasowej cudzoziemcom przybywającym masowo na terytorium Rzeczypospolitej polskiej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- wydawania decyzji administracyjnych w części postępowań z opóźnieniem w stosunku do ustalonego terminu zakończenia postępowania, przy zaniechaniu poinformowania strony o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy;
- prowadzenia postępowań z przekroczeniem ustawowego terminu, bez merytorycznego uzasadnienia, udokumentowanego w aktach postępowania;
- niedopełniania obowiązku poinformowania strony, przed wydaniem decyzji administracyjnej, o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i odniesienia się do nich;
- pozostawiania bez rozpoznania wniosków, bez spełnienia merytorycznych przesłanek, przewidzianych w obowiązującym prawie.
- prowadzenia postępowania z nieuzasadnioną zwłoką, w sytuacji gdy organ posiadał informacje niezbędne do niezwłocznego podjęcia decyzji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Do zadań Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców należy między innymi wydawanie decyzji i postanowień w pierwszej instancji w sprawach nadawania statusu uchodźcy, w sposób uregulowany w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³, zwanej dalej ustawą o udzielaniu ochrony. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców prowadził postępowania i wydawał decyzje w sprawach udzielania statusu uchodźcy. W latach 2012-2014 (I półrocze) do Urzędu do Spraw Cudzoziemców, zwanego w dalszej treści Urzędem, wpłynęło 12646 wniosków o nadanie statusu uchodźcy, obejmujących 28709 cudzoziemców. Wnioski dotyczące 27972 osób rozpatrzono w trybie zwykłym, 728 osób – rozpatrzono odmownie z powodu oczywistej bezzasadności wniosku, a 9 osób – wnioski pozostawiono bez rozpoznania. Na podstawie otrzymanych wniosków, w okresie objętym kontrolą, po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych, Szef Urzędu wydał ogółem decyzje dotyczące 34705 osób⁴, z tego 464 osobom nadano status uchodźcy, 6558 osobom odmówiono nadania statusu uchodźcy a wobec 27683 osób umorzono postępowanie. W okresie objętym kontrolą 3844 cudzoziemców złożyło odwołania od decyzji Szefa Urzędu do organu II instancji, tj. Rady do Spraw Uchodźców. W okresie tym Rada rozpatrzyła 3948 odwołań. W wyniku prowadzonych postępowań Rada utrzymała w mocy 3214 decyzji, umorzono postępowania w 372 przypadkach, 208 decyzji uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia. Ponadto w 29 przypadkach nadano status uchodźcy, w 61 udzielono ochrony uzupełniającej, a w 64 wyrażono zgodę na pobyt tolerowany.

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.

⁴ 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.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania szefa Urzędu w zakresie podejmowania postępowań administracyjnych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, w związku z otrzymanymi wnioskami w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 8; 25-49)

2. 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 administracyjnego⁵, zwanego dalej Kpa. Zgodnie z art. 80 Kpa organ administracji publicznej ocenia, na podstawie zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona. Ustalono, że 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, 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. 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, informacja o kraju pochodzenia. Informacja ta pomaga w weryfikacji wiarygodności poszczególnych elementów oświadczeń cudzoziemca oraz przedstawionych przez niego dokumentów. Pomaga również w dokonaniu oceny ryzyka wystąpienia prześladowania lub poważnej krzywdy w przypadku powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia. Ponadto pozwala 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 informacji o krajach pochodzenia korzystano przede wszystkim z publicznie dostępnych informacji w formie elektronicznej, tj. platform internetowych (np. bazy danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, organizacji rządowych, pozarządowych, międzynarodowych, artykułów prasowych itp.) oraz formy drukowanej (wydawnictwa, prasa). Korzystano również z informacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ośrodka Studiów Wschodnich. Pozyskiwane informacje gromadzone są, w formie elektronicznej, w bazie danych o krajach pochodzenia „Światowid”. Informacje o kraju pochodzenia opracowywane są najczęściej jako odpowiedzi na pytania pracowników Urzędu realizujących czynności związane z nadaniem statusu uchodźcy poszczególnym wnioskodawcom, jak również ogólne, opisujące sytuację w danym kraju czy obszarze geograficznym. Kontrola wykazała, że opracowywane informacje o krajach pochodzenia, opisujące panujące w tych krajach sytuacje polityczne i społeczne jak również zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom, nie były poddawane analizie w celu wypracowania jednolitych kryteriów oceny sytuacji w tych dokumentach opisanych. W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Postępowań Uchodźczych Urzędu do Spraw Cudzoziemców stwierdził, że co do zasady

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

wszystkie opracowane informacje o kraju pochodzenia są wynikiem analizy i jednocześnie podsumowaniem informacji na dany temat. Opracowania te nie są jednak oceną konkretnego przypadku danego wnioskodawcy i nie zawierają rekomendacji, co do ostatecznego rozstrzygnięcia, jakie powinno zapaść w sprawie danego wniosku. Czasem zdarza się, zwłaszcza w przypadku dłuższych opracowań, że pracownicy Wydziału informacji o Kraju Pochodzenia decydują się na dopisanie dodatkowego podsumowania informacji.

Stwierdzono, że w Urzędzie nie ustalono ponadto czasokresu przydatności opracowanej informacji o kraju pochodzenia w prowadzonym postępowaniu, ze względu na zmieniające się w czasie uwarunkowania społeczno-polityczne w danym kraju.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazując, że informacje o krajach pochodzenia cudzoziemców nie były, co do zasady, poddawane analizie w celu wypracowania jednolitych kryteriów ich oceny, nie neguje zasady swobody oceny dowodów przez organ orzekający, do którego niewątpliwie należy wykazanie związku przyczynowo skutkowego, wynikającego z faktów zawartych w zgromadzonych dowodach w sprawie. Należy jednak zauważyć, że w dowodach jakimi są informacje o kraju pochodzenia, zawarte są z konieczności opisy sytuacji i zdarzeń o dużym stopniu ogólności, które z tego powodu mogą być dość odmiennie interpretowane w kontekście wypełniania przesłanek ustawowych do podjęcia rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie. Opatrywanie tych dokumentów komentarzem co do spełniania kryteriów przesłanek ustawowych, przez fakty w nich opisane, pełniło by funkcję wskazówki pomocniczej, mającej niewątpliwie wpływ na jednolitość interpretowania tych samych informacji, w odniesieniu do indywidualnych postępowań. Komentarz ten nie może być, co do zasady, wiążący przy podejmowaniu indywidualnych rozstrzygnięć. Najwyższa Izba Kontroli poddaje pod rozagę przydatność wprowadzenia jako reguły, opatrywania przez Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia opracowywanych informacji, opisujących panujące w tych krajach sytuacje polityczne i społeczne jak również zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom, komentarzem co do spełniania przez fakty w nich opisane kryteriów przesłanek ustawowych.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania szefa Urzędu w zakresie gromadzenia dowodów w podejmowanych postępowaniach administracyjnych.
(dowód: akta kontroli str. 9-10; 55-56; 461-462)

Opis stanu
faktycznego

3. Ustalono, że w Urzędzie prowadzono analizę jakości postępowań uchodźczych. Zasady prowadzenia analizy zostały określone w zarządzeniu nr 38 Dyrektora Generalnego Urzędu do Spraw Cudzoziemców z dnia 13 września 2011 r. w sprawie analizy jakości postępowań administracyjnych w sprawie nadania statusu uchodźcy prowadzonych w Departamencie Postępowań Uchodźczych Urzędu do Spraw Cudzoziemców. 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. Dyrektor Departamentu Postępowań Uchodźczych wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż ze spotkań tych nie jest wytwarzana żadna dokumentacja, nie jest możliwe wskazanie terminów ich odbycia, jak również informacji o obecności przedstawiciela UNHCR. Na podstawie przedłożonych do kontroli raportów miesięcznych i rocznych, sporządzonych w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że w raportach tych formułowano rekomendacje zmierzające do poprawy i usprawnienia prowadzonych postępowań. Odpowiadając na pytanie czy wszystkie rekomendacje wdrożono do stosowania 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. Za niewdrożone rekomendacje należy uznać powtarzające się wielokrotnie, są one wykazywane w raportach rocznych. Dokonane przez kontrolerów badanie raportów miesięcznych za okres 2013-2014 (I półrocze) wykazało, że w okresie tym wystąpiło 12 rekomendacji powtarzających się wielokrotnie, w całym okresie objętym badaniem. Jako najczęściej powtarzające się rekomendacje wystąpiły: rekomendacja wskazywania w decyzjach rozstrzygających sprawę co do istoty, potencjalnej podstawy nadania statusu, jaką deklarował wnioskodawca (12 razy powtórzona); 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); informowanie 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).

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Szefa Urzędu w zakresie prowadzenia analizy jakości prowadzonych postępowań administracyjnych.
(dowód: akta kontroli str. 68-69; 116-158; 166; 197-198; 221; 226-227; 326-368; 426-427; 429-431)

Opis stanu
faktycznego

4. Według stanu na dzień 30 czerwca 2014 r. w ramach Departamentu Postępowań Uchodźczych postępowania administracyjne związane z procedurą nadania statusu uchodźcy prowadziło 39 pracowników. Ustalono, że w celu przygotowania do prawidłowej realizacji procedur, pracownicy odbywali merytoryczne szkolenia. W Urzędzie do Spraw Cudzoziemców szkolenia realizowano w oparciu o roczny plan szkoleń, budowany na podstawie potrzeb szkoleniowych, zgłaszanych przez kierowników komórek organizacyjnych. Stwierdzono, że 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 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: weryfikacja

autentyczności dokumentów (13 osób); przeciwdziałanie dyskryminacji (17 osób); szkolenie dotyczące zjawiska i identyfikacji ofiar handlu ludźmi (20 osób); praca z osobami wywodzącymi się z innej kultury (18 osób); sposoby 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 wyjaśnił, że 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. Dalej w wyjaśnieniu stwierdzono, że 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. Nie istnieje zatem formalny obowiązek nakazujący prowadzenie określonych szkoleń w ramach modułów szkoleniowych przygotowanych przez EASO względem pracowników prowadzących postępowanie uchodźcze. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą według modułów programu EASO przeszkolono ogółem 155 pracowników Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Pracownicy Departamentu Postępowania Uchodźczych odbyli między innymi 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. Stwierdził również, iż szkolenia oraz proces kształcenia stanowi jeden z najważniejszych elementów zarządzania kompetencjami w Urzędzie i będzie rozwijany w miarę posiadanych przez Urząd zasobów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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. Zasadnym wobec powyższego jest, zdaniem NIK, formalne wprowadzenie do stosowania w Urzędzie zaleceń EASO zawartych w modułach szkoleniowych, i korzystanie z nich stosownie do potrzeb.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Szefa Urzędu w zakresie przygotowania pracowników do realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 9-10; 53-54; 167-189; 202; 231-232; 455-460)

5. Stosownie do przepisów art. 35 ustawy o udzielaniu 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. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą wydano ogółem 4315 decyzji z przekroczeniem 6-cio miesięcznego terminu. Zgodnie z założeniami tematyki kontroli, dokonano losowania próby kontrolnej 43 decyzji z tej grupy, w celu zbadania zasadności procedowania z przekroczeniem terminu ustalonego w ustawie oraz stosowania przepisów art. 36-38 Kpa. Badanie przedłożonych teczek wylosowanych postępowań wykazało, że 21 postępowań (41% badanej próby) prowadzono z uchybieniami proceduralnymi, mającymi bezpośredni wpływ na nieuzasadnione przedłużanie terminu zakończenia postępowania ponad 6 miesięcy. Ustalono, że w 11 przypadkach postępowań wydawano kolejne postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania, a w aktach sprawy brak było udokumentowania prowadzenia w tym okresie jakichkolwiek czynności co oznacza, że wydawanie tych postanowień służyło jedynie sankcjonowaniu bezczynności organu. W sześciu 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.

Ustalone
nieprawidłowości

Nierzetelne prowadzenie postępowań poprzez merytorycznie nieuzasadnione ich przedłużanie, przy braku w aktach spraw dokumentacji wskazującej na przyczyny niezakończania sprawy w ustawowym terminie i dokonywanie dalszych czynności.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania szefa Urzędu w zakresie przestrzegania obowiązujących terminów zakończenia postępowań administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 10; 56; 214-216; 420-425; 431-437)

Opis stanu
faktycznego

6. W okresie objętym kontrolą Szef Urzędu odmówił 6558 osobom nadania statusu uchodźcy. Cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy w przypadku wystąpienia przesłanek zdefiniowanych w art. 19 ustawy o udzielaniu ochrony. Badanie próby kontrolnej 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 z aktami sprawy i odniesienia się do nich. 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.

Odnosząc się do uregulowań dotyczących stosowania w trakcie prowadzonych postępowań 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, 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 przypadkach wzywanie cudzoziemców do zapoznania się i odniesienia do zgromadzonego materiału dowodowego jest niecelowe. Odnośnie 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 przysyłane 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.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepis 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 zapewnia prawidłowej realizacji tego przepisu gdyż pozbawia stronę możliwości zapoznania się i odniesienia do dokumentacji zgromadzonej po dacie tej czynności. Należy zauważyć, że pracownik prowadzący przesłuchanie podpisując protokół przesłuchania nie ma wiedzy, czy ten dokument jest ostatnim włączanym do akt sprawy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że w art. 10 § 2 ustawodawca przesądził w jakich jedynie przypadkach można odstąpić od zapewnienia stronie możliwości zapoznania się i odniesienia do zgromadzonego materiału dowodowego. Biorąc powyższe pod uwagę, zdaniem Najwyższej izby Kontroli, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców w trakcie prowadzonych postępowań nie zapewnił prawidłowej realizacji dyspozycji art. 10 Kpa.

Ustalone
nieprawidłowości

Zaniechanie informowania strony o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania wraz z podaniem przyczyn zwłoki lub dokonanie tej czynności po upływie uprzednio ustalonego terminu zakończenia, było nielegalne i stanowiło naruszenie art. 36 Kpa.

Zaniechanie obowiązku informowania strony, przed wydaniem decyzji, o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i odniesienia się do materiału dowodowego było niezgodne z art. 10 Kpa, a tym samym nielegalne.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenia pozytywnie działania szefa Urzędu w zakresie stosowania w prowadzonych postępowaniach administracyjnych wymaganych procedur Kpa.
(dowód: akta kontroli str. 384-396)

Opis stanu
faktycznego

7. Stosownie do przepisów art. 34 ustawy o udzielaniu ochrony, wniosek o nadanie statusu uchodźcy jest rozpatrywany jako oczywiście bezzasadny, jeśli zawarte w nim informacje spełniają przesłanki w tym przepisie zdefiniowane. Decyzja w sprawie cudzoziemca, którego wniosek jest rozpatrywany jako bezzasadny, winna być wydana w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku. Badanie próby kontrolnej 35 postępowań nie wykazało nieprawidłowości w zakresie stosowania ww. przesłanek. Stwierdzono natomiast, że w 24 postępowaniach (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 przypadkach postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania wydawano ze znaczną zwłoką.

Ustalone
nieprawidłowości

Prowadzenie postępowania z przekroczeniem 30 dniowego terminu wynikającego z art. 34 ust. 2 pkt 2, w przypadku niewyznaczenia nowego terminu załatwienia sprawy, było nielegalne.

Zaniechanie informowania strony o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia postępowania wraz z podaniem przyczyn zwłoki lub dokonanie tej czynności po upływie uprzednio ustalonego terminu zakończenia, było też niezgodne z art. 36 Kpa.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania szefa Urzędu w zakresie stosowania w prowadzonych postępowaniach administracyjnych wymaganych procedur Kpa.
(dowód: akta kontroli str. 397-407)

Opis stanu
faktycznego

8. W okresie objętym kontrolą pozostawiono bez rozpoznania 9 wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Art. 32 ustawy o udzielaniu ochrony stanowi, że bez rozpoznania pozostawia się wniosek, który nie zawiera imienia i nazwiska wnioskodawcy lub określenia kraju pochodzenia. W Urzędzie pozostawiano, na podstawie art. 64 Kpa, bez rozpoznania również wnioski, które nie zawierały adresu wnioskodawcy. Ustalono, że we wszystkich 9 przypadkach pozostawienia bez rozpoznania wniosków o nadanie statusu uchodźcy 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 ochrony, jeżeli cudzoziemiec nie stawił się w ośrodku w terminie dwóch dni od dnia złożenia wniosku lub opuścił ośrodek na okres dłuższy niż 7 dni bez usprawiedliwienia, organ umarza postępowanie w sprawie.

W świetle powyższego, zamiast pozostawić wnioski bez rozpoznania należało w tych sprawach postępowanie umorzyć.

Ustalone
nieprawidłowości

Pozostawienie bez rozpoznania wniosków stosownie do art. 64 Kpa, z uwagi na brak adresu wnioskodawcy, podczas gdy faktycznie wystąpiły okoliczności niezgłoszenia się cudzoziemca do ośrodka dla cudzoziemców w wyznaczonym terminie lub opuszczenia tego ośrodka bez usprawiedliwienia, było niezgodne z art. 42 ust 1 pkt 1a i 2 ustawy o udzielaniu ochrony obligującym organ prowadzący postępowanie do umorzenia postępowania.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania szefa Urzędu w zakresie stosowania w prowadzonych postępowaniach administracyjnych wymaganych procedur Kpa.
(dowód: akta kontroli str. 440-447)

Opis stanu
faktycznego

9. W okresie objętym kontrolą do Szefa Urzędu wpłynęły 593 wnioski o nadanie statusu uchodźcy od małoletnich cudzoziemców przebywających na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego. Stosownie do art. 61 ustawy o udzielaniu 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 małoletni bez opieki wyjdzie na jaw w toku postępowania, z wnioskiem do sądu występuje Szef Urzędu. Z wyjaśnień Szefa Urzędu wynika, że wszyscy małoletni bez opieki mieli wyznaczonego postanowieniem sądu kuratora i byli umieszczeni w placówkach opiekuńczo-wychowawczych bądź w rodzinie zastępczej. Szef Urzędu odpowiada za zapewnienie warunków socjalno-bytowych dla tej grupy cudzoziemców. W okresie od dnia 1 września 2005 r. do końca 2012 r. funkcjonował, na podstawie umowy zawartej pomiędzy Urzędem a Miastem Stołecznym Warszawą, system opieki nad małoletnimi oparty o placówkę typu socjalizacyjnego, tj. Dom Dziecka Nr 9 w Warszawie. System ten był wysoko oceniany przez organizacje pozarządowe działające na rzecz cudzoziemców. Wejście w życie ustawy z dnia 9 września 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶ spowodowało, 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.
- 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 warunki w tym przepisie określone. Ustalono, że Szef Urzędu wyznaczył 21 pracowników Departamentu Postępowań Uchodźczych do prowadzenia spraw o nadanie statusu uchodźcy wobec

⁶ Dz. U. Nr 149, poz. 887 ze zm.

małoletnich cudzoziemców. Osoby te spełniały wymagania określone w art. 66. Z ogólnej ilości postępowań prowadzonych w okresie objętym kontrolą wobec małoletnich cudzoziemców bez opieki kontroli poddano, dobraną w sposób losowy, próbę 11 spraw. Kontrola wykazała, że w jednym przypadku do prowadzenia postępowania wyznaczono osobę, nie spełniającą wymogów art. 66. Również w jednym przypadku ustalono, że postępowanie trwało od 13 sierpnia 2012 r. do 24 marca 2014 r., tj. 19 miesięcy, a w aktach postępowania brak jest dokumentów wskazujących prowadzenie czynności w okresie od 13 sierpnia 2012 r. do 2 kwietnia 2013 r. oraz od dnia 14 sierpnia 2013 r. do 7 stycznia 2014 r., tj. przez okres łącznie 15 miesięcy. 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 nieuzasadnionego przedłużania postępowania Dyrektor wyjaśnił, że powodem 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.

Ustalone
nieprawidłowości

Prowadzenie postępowania z przekroczeniem ustawowego terminu wynikającego z art. 35 ust.1 ustawy o ochronie, bez merytorycznego uzasadnienia konieczności przedłużenia rozpatrywania sprawy i dokonywania dalszych czynności, udokumentowanego w aktach postępowania, było nielegalne.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania szefa Urzędu w zakresie stosowania w prowadzonych postępowaniach administracyjnych wymaganych procedur Kpa. (dowód: akta kontroli str. 57-60; 199-202; 415-418; 437-438)

Opis stanu
faktycznego

10. W trakcie prowadzonego przeglądu dokumentów wylosowanych prób kontrolnych opisanych w pkt. 5, 6, 7, 8 i 9 niniejszego wystąpienia, stwierdzono liczne przypadki podejmowania przez Departament Postępowań Uchodźczych czynności zmierzających do wydania decyzji o umorzeniu, na podstawie przesłanek wymienionych w art. 42 ust. 1 pkt 1a i 2, po upływie okresu dwóch lub więcej miesięcy od momentu wystąpienia takich przesłanek 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 Pobyt. Departament Pomocy Socjalnej zamieszczał w systemie informacje o skreśleniu cudzoziemca z listy świadczeniobiorców, z uwagi na niepobieranie świadczeń przez okres dwóch miesięcy. W wyniku przeprowadzonych oględzin Ośrodka dla Cudzoziemców w Lininie ustalono, że po stwierdzeniu nieusprawiedliwionej nieobecności cudzoziemca w Ośrodku następnego dnia jest on skreślany z listy mieszkańców, a informacja ta jest natychmiast w raporcie dziennym przekazywana do Departamentu Pomocy Socjalnej. W odpowiedzi na pytanie kontrolerów 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 osobny system obiegu informacji o cudzoziemcach w kontekście zapewnienia wydawania takiej decyzji niezwłocznie po zaistnieniu przesłanek. Dalej Szef Urzędu 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.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Szefa Urzędu, jakoby postępowania w sprawach, które nie generują kosztów dla Skarbu Państwa, mogły być prowadzone ze zwłoką. 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.

Ustalone
Nieprawidłowości

Prowadzenie postępowania z nieuzasadnioną zwłoką, w sytuacji gdy organ posiada informacje niezbędne do podjęcia decyzji o umorzeniu postępowania, było działaniem nierzetelnym.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Szefa Urzędu w zakresie stosowania w prowadzonych postępowaniach administracyjnych wymaganych procedur Kpa.
(dowód: akta kontroli str. 465; 491-495; 505)

Opis stanu
faktycznego

11. Odpowiadając na pytanie kontrolerów o przyczyny wystąpienia nieprawidłowości wykazanych w pkt. 5, 6, 7 i 8 niniejszego wystąpienia, Szef Urzędu oraz Dyrektor Departamentu Postępowania Uchodźczych zgodnie poinformowali, że główną przyczyną było zbyt duże obciążenie pracowników Departamentu ilością prowadzonych postępowania. Dyrektor Departamentu stwierdził, że sprawność i terminowość postępowania jest w bardzo dużej mierze uzależniona od zasobu kadrowego oraz bieżącego obciążenia pracowników prowadzących postępowania uchodźcze. Lata 2012-2013 były jednymi z najbardziej problematycznych w tym zakresie. Dalej Dyrektor wyjaśnił, że należy brać pod uwagę również takie utrudnienia, jak konieczność angażowania referentów w inne działania i przedsięwzięcia, np. na rzecz EASO, długoterminowe zwolnienia lekarskie, urlopy rodzicielskie i wychowawcze. Należy mieć również na uwadze, że niektóre sprawy są na tyle zawite i skomplikowane, a przez to wymagające podejmowania szeregu czaso- i pracochłonnych czynności sprawdzających, że załatwienie ich w terminach określonych w ustawie jest niemożliwe. 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 wyjaśnił, że Urząd od lat zmagają się z problemem niewystarczającego zatrudnienia w stosunku do realizowanych zadań. Czynności realizowane przez Departament Postępowań 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, jaki ma do zaoferowania Urząd. Według przedstawionego przez Szefa Urzędu zestawienia, przeciętne miesięczne wynagrodzenie plasuje Urząd w latach 2007-2013 wśród urzędów centralnych odpowiednio na pozycji od 31 do 24 (na 32 urzędy klasyfikowane). Dalej Szef Urzędu poinformował, że priorytetami w działaniach kierownictwa Urzędu stało się zatrzymanie fluktuacji w Departamencie poprzez urealnienie wynagrodzeń oraz zatrudnienie nowych osób. W wyniku tych działań fluktuacja z poziomu 25,9% w 2007 r. zmalała do 5,7% w 2009 r. Na przestrzeni lat 2006-2014 zatrudnienie w Urzędzie wzrosło o 163,4 etatu, w tym w Departamencie o 51,1 etatu. Zatrudnienie w Departamencie wynosiło w 2006 roku 30,2 etatu i wzrosło do 2014 roku do poziomu 81,3 etatów. Równocześnie w Urzędzie podjęto szereg działań o charakterze usprawnień instytucjonalnych, technicznych i logistycznych. 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.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za zasadne podejmowanie przez Szefa Urzędu różnorodnych działań zmierzających do poprawy zatrudnienia. NIK zwraca jednak uwagę, że dotychczas osiągnięte efekty w postaci wzrostu zatrudnienia, przy jednoczesnym wzroście ilości składanych wniosków o nadanie statusu uchodźcy, nie doprowadziły do poprawy stosunku ilości spraw rozpatrywanych przez pracownika oraz zapewnienia terminowego kończenia postępowań.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania szefa Urzędu w zakresie podejmowanych działań zmierzających do zapewnienia, stosownej do potrzeb, struktury Departamentu Postępowań Uchodźczych.
(dowód: akta kontroli str. 408-410; 498-504).

Opis stanu
faktycznego

12. W okresie objętym kontrolą Szef Urzędu realizował obowiązek prowadzenia ośrodków dla cudzoziemców, w formie obiektów własnych oraz zlecenia 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 oraz 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 przez kontrolerów oględziny Ośrodka dla Cudzoziemców w Linii 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. Obraz z kamer jest archiwizowany na dyskach twardych. Obiekty ośrodka są chronione sygnalizacją alarmu pożarowego. Fizyczną ochronę ośrodka prowadziła zewnętrzna firma ochroniarska, z obsadą 4 pracowników na zmianie. Służbę pełniono zgodnie z instrukcją ochrony obiektu, zatwierdzoną przez Dyrektora Generalnego Urzędu.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Szefa Urzędu w zakresie prowadzenia ośrodków dla cudzoziemców.
(dowód: akta kontroli str. 13-15; 61-63; 217-219; 491-495).

Opis stanu
faktycznego

13. Przepis art. 106 ust. 1 ustawy o udzielaniu ochrony stanowi, że cudzoziemcom masowo przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej, którzy opuścili 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. Cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony czasowej Szef Urzędu zapewnia opiekę medyczną oraz przyznaje pomoc przez zakwaterowanie i wyżywienie (art. 112 ust. 1). Ustalono, że 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 znajdują się dane ponad 170 obiektów, w których można 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 Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski. Dokonano analizy możliwości uruchomienia tymczasowego obozowiska na terenie lotniska w Białej-Podlaskiej z której wynika, 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 między innymi do udostępniania danych statystycznych, analiz, ocen i prognoz a także do wzajemnego informowania o zasobach

logistycznych i kwaterunkowych możliwych do wykorzystania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Przeprowadzona przez kontrolerów analiza treści przedłożonego Planu działania Departamentu Pomocy Socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców w przypadku dużego napływu cudzoziemców do Polski wykazała, że do realizacji zadań ujętych w dokumencie przewidziano udział podmiotów będących poza strukturą organizacyjną Urzędu. Ustalono ponadto, że w załącznikach nr 7 - Zestawienie firm transportowych i nr 8 – Zestawienie firm cateringowych do tego Planu w licznych przypadkach występują adnotacje o braku danych w odniesieniu do podmiotów tam wymienionych. Odpowiadając na pytanie kontrolerów na jakiej podstawie (prawnej, umownej) wymienione w planie podmioty zewnętrzne są zobowiązane do świadczenia przewidzianych usług, Szef Urzędu nie wskazał tych podstaw. 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, w oparciu o które opracowano przedmiotowy plan Szef Urzędu wskazał: SPO-10 Działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej polskiej, 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 oparty o zasoby 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.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba kontroli uznaje, że 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 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 obłożenie zleceniami. Przyjmując Taki sposób budowania planów działania kryzysowego może nasuwać uzasadnione wątpliwości co do skuteczności działań podejmowanych w ramach założonych procedur.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Szefa Urzędu w zakresie przygotowania do udzielania cudzoziemcom ochrony czasowej.
(dowód: akta kontroli str. 22; 65-68; 466-467; 524-525).

Opis stanu
faktycznego

14. Zgodnie z art. 120 ustawy o udzielaniu ochrony Szef Urzędu został zobowiązany do prowadzenia rejestrów wymienionych w art. 119, tj.: 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. Ponadto Szef Urzędu, na podstawie art. 132 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach⁷, prowadzi krajowy zbiór rejestrów, w skład którego wchodzi między innymi wyżej wymienione rejestry. Kontrola wykazała, że obowiązek prowadzenia krajowego zbioru rejestrów Szef Urzędu realizował 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 z konsultacji z podmiotami korzystającymi z systemu. Zakres danych gromadzonych w krajowym zbiorze rejestrów określony został w ustawach: o udzielaniu ochrony oraz o cudzoziemcach. Poszczególne ekrany systemu były konsultowane z użytkownikami rejestrów. Według wyjaśnień Szefa Urzędu 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. Ustalono, że w Urzędzie trwają prace nad utworzeniem zaawansowanego narzędzia statystycznego, zwanego Hurtownią Danych, dającego poszerzone możliwości analityczne. Aktualnie dostęp do Hurtowni posiada Urząd oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Udostępnienie tej funkcjonalności innym podmiotom, pozwoli na odciążenie systemu Pobyt v2 w zakresie zapytań generowanych przez te podmioty.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania szefa Urzędu w zakresie prowadzenia krajowego zbioru rejestrów.
(dowód: akta kontroli str. 223-225; 451-455)

⁷ 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.)

15. 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.

W okresie objętym kontrolą audytor 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. Szef Urzędu wyjaśnił, że zalecenia z 2014 r. zostały w całości zrealizowane, natomiast zalecenie z 2013 r. znajduje się w trakcie realizacji. Obecnie w Urzędzie trwają 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, jak wyjaśnił Szef Urzędu, jedynie pośrednio mogą dotyczyć udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Ustalono, że 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 zamieszkanie 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.

W latach 2012-2014 (I półrocze) do Szefa Urzędu wpłynęła jedna skarga na prowadzenie postępowania o udzielenie statusu uchodźcy, złożona przez cudzoziemca. W skardze z dnia 25 czerwca 2013 r. cudzoziemiec podnosił: zaniżenie świadczenia socjalnego, opóźnienie w wydaniu decyzji o nadaniu statusu uchodźcy oraz opóźnienie w wydaniu zaświadczenia umożliwiającego podjęcie pracy. Jako zasadny uznano zarzut opóźnionego wydania zaświadczenia, w pozostałym zakresie uznano skargę za bezzasadną. Pismem z dnia 9 lipca 2013 r. cudzoziemiec został poinformowany o sposobie rozpatrzenia skargi.

Mieszkańcy ośrodków dla cudzoziemców zgłosili do Szefa Urzędu ogółem 23 skargi związane z udzielaniem pomocy socjalnej. Po przeprowadzeniu, stosownie do przepisów działu VIII Kpa, postępowań wyjaśniających, 21 skarg uznano za bezzasadne. W dwóch przypadkach uznano rację skarżących i podjęto stosowne działania. Wszyscy skarżący zostali poinformowani o wynikach postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 15-20; 22-24; 63-64; 68; 71-115; 227-230; 237-325)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli wnosi do Szefa Urzędu do Spraw Uchodźców 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.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

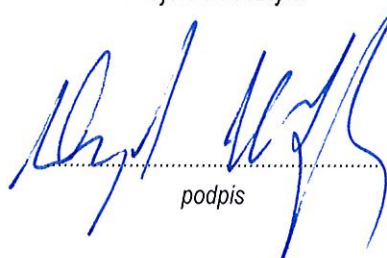
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 4 maja 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla



podpis