



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KPB-4114-002-02/2014

I/14/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

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 92612 z dnia 9 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Zbigniew Włodarczyk, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92621 z dnia 15 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Komenda Główna Straży Granicznej, Al. Niepodległości 100, 02-514 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	generał dywizji SG Dominik Tracz Komendant Główny Straży Granicznej.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Oceniając spełnianie przez Komendanta Głównego Straży Granicznej funkcji koordynacyjnej i nadzorczej w stosunku do terenowych organów Straży Granicznej w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że funkcje te były realizowane nierzetelnie. Nie zapewniono, aby prowadzone rejestry w sprawach udzielania ochrony międzynarodowej cudzoziemcom umożliwiały generowanie i przetwarzanie informacji dla potrzeb Straży Granicznej. Brak pełnego dokumentowania prowadzonych w jednostkach czynności związanych z przyjmowaniem wniosków o nadanie statusu uchodźcy uniemożliwia nadzór i weryfikację poprawności ich wykonania. Realizacja zadań nie była poddawana kontroli i badaniom audytowym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Komendanci Oddziałów oraz Placówek Straży Granicznej, zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „ustawą o udzielaniu ochrony”,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 680 ze zm.

zostali zobligowani do przyjmowania od cudzoziemców wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Ustalono, że jednostki organizacyjne Straży Granicznej realizowały ten obowiązek. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2012-2014 (I półrocze) za pośrednictwem organów Straży Granicznej 28 709 cudzoziemców złożyło do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców łącznie 12 646 wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Wnioskodawca, który przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, składa wniosek za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej, obejmującego terytorialnym zasięgiem działania m.st. Warszawy. Wnioskodawca, który 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 wniosek 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. Ustalono, że 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. Z ogólnej ilości 12 646 wniosków przyjętych o okresie objętym kontrolą, w Placówkach Straży Granicznej złożono 10 543 wnioski, w Oddziałach Straży Granicznej – 2 103, z czego 1 442 wnioski w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej².

Stosownie do art. 120 pkt 1 ustawy o udzielaniu 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. 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. Kontrola wykazała, że organy Straży Granicznej nie realizowały tego obowiązku we własnym zakresie, lecz uczestniczyły, poprzez wprowadzanie danych, do krajowego zbioru rejestrów Pobyt v2, prowadzonego i administrowanego przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie art. 132 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach³. Przeprowadzone w trakcie kontroli oględziny funkcjonowania systemu informatycznego Pobyt v2 w Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej wykazały, że Straż Graniczna wprowadza 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 przewiduje wprowadzania treści wniosku, jako dokumentu. Oględziny wykazały ponadto, że z poziomu stanowisk dostępowych znajdujących się w Straży Granicznej, nie ma możliwości

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

³ 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.)

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 Urzędu do Spraw Cudzoziemców w drodze decyzji administracyjnej⁴, w której wyraził zgodę na udostępnienie danych przetwarzanych w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców za pomocą urządzeń telekomunikacyjnych. Decyzja została wydana w odpowiedzi na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej. Odpowiadając na pytanie kto i w jakiej formie 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 Urzędu do Spraw Cudzoziemców 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 do Spraw Cudzoziemców, jako administrator systemu Pobyt v2. Ponadto wyjaśnił, że administrator systemu Pobyt v2 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 informatycznym 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 systemu Pobyt v2, do której to aplikacji Straż Graniczna nie ma dostępu. W celu zapewnienia w przedmiotowej aplikacji funkcjonalności odpowiadających potrzebom Straży Granicznej, przekazano w dniu 4 marca 2014 r. Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców kompleksowy katalog zdarzeń wraz z niezbędnymi do generowania raportami statystycznymi, obejmującymi właściwości Straży Granicznej, między innymi w sprawach nadania statusu uchodźcy. Komendant Główny Straży Granicznej wyjaśnił, 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 składanych wniosków o nadanie statusu uchodźcy uzyskano od administratora krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazów w sprawach cudzoziemców, tj. Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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 ochrony, z których to wynika obowiązek prowadzenia, we własnym

⁴ Aktualnie obowiązuje Decyzja Nr 1/2014 z dnia 2 maja 2014 r.

zakresie, rejestrów spraw o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony uzupełniającej oraz o udzielenie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy. Na tej podstawie jednostki organizacyjne Straży Granicznej miały możliwość prowadzenia rejestrów we własnym zakresie, w oparciu o własne systemy informatyczne, zawierających ustalone zakresy informacji a następnie umożliwić import danych rejestru do krajowego zbioru rejestrów, lub prowadzić rejestr bezpośrednio w ramach krajowego zbioru. Jednak ta druga forma wymagała zapewnienia w rejestrze 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, co według Najwyższej Izby kontroli było działaniem nierzetelnym.

(dowód: akta kontroli str. 8-10; 22-60; 61-77; 103-104; 181-183; 188-198)

Opis stanu
faktycznego

2. Stosownie do art. 29 ustawy o udzielaniu ochrony, organy Straży Granicznej dokonując czynności przyjęcia od cudzoziemca wniosku o nadanie statusu uchodźcy, zobligowane są do wykonania szeregu czynności m.in. ustalenia tożsamości cudzoziemca, danych osobowych, stanu zdrowia, sposobu dotarcia na terytorium RP, przesłanek o ubieganie się o status uchodźcy. W celu zbadania rzetelności realizacji zadań ustawowych w trakcie czynności przyjmowania wniosków, kontrolerzy dokonali, na podstawie danych zgromadzonych w systemie Pobyt v2, losowania próby kontrolnej złożonych w okresie objętym kontrolą wniosków. Przeprowadzony przegląd wylosowanych 283 rekordów odnoszących się do złożonych wniosków wykazał, że system Pobyt v2 zawiera w tym zakresie jedynie dane obejmujące: numer sprawy, datę złożenia wniosku, datę wpłynięcia wniosku oraz datę zarejestrowania w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców. W systemie nie zamieszczano tekstu wniosku. Biorąc pod uwagę zakres dostępnych informacji o wniosku, uniemożliwiający dokonanie oceny rzetelności sporządzania wniosków przez organy Straży Granicznej, odstąpiono od badania tego zagadnienia w Komendzie Głównej Straży i formułowania oceny. W tej sytuacji, działając na podstawie art. 39 ust. 2a ustawy o NIK dokonano oględzin rejestru prowadzonego w Nadwiślańskim Oddziale Straży Granicznej. Oględziny wykazały, że podobnie jak w Komendzie Głównej, rejestr spraw o nadanie statusu uchodźcy był prowadzony ramach systemu Pobyt v2, do którego wprowadzano dane wniosku, dane osobowe wnioskodawcy, miejsce pobytu wnioskodawcy oraz ewentualne załączniki. Ponadto ustalono, że po przekazaniu wniosku w formie papierowej Urzędowi do Spraw Cudzoziemców, w jednostce Straży Granicznej nie przechowywane są kopie tego dokumentu. Biorąc powyższe pod uwagę, również w tej jednostce odstąpiono od badania rzetelności realizacji czynności ustawowych przy przyjmowaniu wniosków o nadanie statusu uchodźcy.

(dowód: akta kontroli str. 61-67; 70-98; 104-105)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli uważa, że Komendant Główny Straży Granicznej powinien zapewnić dokumentowanie czynności realizowanych przez organy Straży Granicznej w związku z przyjmowaniem wniosków o nadanie cudzoziemcowi statusu uchodźcy.

3. W okresie objętym kontrolą organy Straży Granicznej przyjęły 236 wniosków o nadanie statusu uchodźcy od osób małoletnich bez opieki. Ustalono, że stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o udzielaniu ochrony organy przyjmujące wnioski występowały do właściwego sądu rejonowego o ustanowienie kuratora do reprezentowania małoletniego w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy oraz o umieszczenie małoletniego w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Obowiązek doprowadzania małoletniego bez opieki do placówki opiekuńczo-wychowawczej lub rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego wprowadzony został w dniu 29 maja 2008 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej polskiej oraz niektórych innych ustaw⁵. W celu sprawnego realizowania tego obowiązku, Komendant Główny Straży Granicznej wraz z Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców wypracowali procedury i uzyskali stosowne akceptacje systemu polegającego na umieszczaniu wszystkich małoletnich wnioskodawców bez opieki w Domu Dziecka Nr 9 w Warszawie, gdzie sądem właściwym w tych sprawach będzie Sąd Rejonowy w Warszawie. System ten funkcjonował do dnia 31 grudnia 2012 roku, tj. do wygaśnięcia stosownej umowy pomiędzy Szefem Urzędu do spraw Cudzoziemców a Miastem Stołecznym Warszawa. W związku z powyższym, od dnia 1 stycznia 2013 r. małoletni wnioskodawcy bez opieki doprowadzani są przez właściwe organy Straży Granicznej do najbliższej, ze względu na miejsce zatrzymania, rodziny zastępczej zawodowo pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego lub placówki opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego. Obecnie funkcjonujący system pieczy zastępczej, co do zasady zapewnia umieszczenie małoletniego w placówce, jednak zdarzają się sporadyczne przypadki odmowy przyjęcia, głównie z uwagi na brak miejsc. Komendant Główny Straży Granicznej wyjaśnił, że w opinii Straży Granicznej należałoby wrócić do systemu pieczy zastępczej, opartego na jednej wyspecjalizowanej placówce opiekuńczej. Poprzedni system zapewniał fachową i wyspecjalizowaną opiekę nakierowaną na dzieci cudzoziemskie, co sprzyjało procesowi adaptacji i integracji w nowym środowisku.

(dowód: akta kontroli str. 11-12; 105-108)

4. Do zadań Straży Granicznej należy prowadzenie strzeżonych ośrodków dla cudzoziemców oraz pomieszczeń, w których wykonywany jest areszt w celu wydalenia. 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 do kompetencji Ministra Spraw Wewnętrznych. Realizując powyższą delegację ustawową, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji 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) oraz Krośnie Odrzańskim (Lubuski Oddział Straży Granicznej). Wyznaczył również, w drodze zarządzenia, pomieszczenia do wykonywania aresztu w celu

⁵ Dz. U. Nr 70, poz. 416.

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) oraz Kętrzynie (Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej). Ustalono, że komendanci wskazanych Oddziałów Straży Granicznej zorganizowali i prowadzili strzeżone ośrodki dla cudzoziemców oraz pomieszczenia do wykonywania aresztu w celu wydalenia w zakresie ustalonym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W okresie objętym kontrolą, na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu ochrony, jednostki Straży Granicznej zatrzymały ogółem 2707 cudzoziemców. Po przeprowadzeniu postępowań wyjaśniających, wobec 1670 cudzoziemców wystąpiono do właściwych sądów z wnioskami o umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowanie aresztu w celu wydalenia. Na podstawie wniosków Straży Granicznej właściwe sądy, w okresie objętym kontrolą, umieściły 1820⁶ cudzoziemców w strzeżonych ośrodkach oraz 61 – w aresztach w celu wydalenia. Ponadto stosownie do art. 87 ustawy o udzielaniu ochrony, na wniosek Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, zatrzymano 438 cudzoziemców z uwagi na konieczność zapobieżenia nadużycia 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 Główny Straży Granicznej wyjaśnił, 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.

(dowód: akta kontroli str. 12-17; 105-106)

Opis stanu
faktycznego

5. Stosownie do art. 89a ustawy o udzielaniu ochrony, cudzoziemcowi ubiegającemu się o nadanie statusu uchodźcy a przebywającemu w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców lub areszcie w celu wydalenia należy umożliwić kontakt korespondencyjny lub telefoniczny z organizacjami, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców oraz kontakt 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

⁶ 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.

Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, 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. 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 Rzeczypospolitej Polskiej. 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. Odpowiadając na pytanie kontrolerów o realizację postanowień porozumienia Komendant Główny wyjaśnił, że 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.

(dowód: akta kontroli str. 17-18; 22-33)

Opis stanu
faktycznego

6. Stosownie do § 11 Zarządzenia Nr 62 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 1 października 2012 r. w sprawie organizacji Komendy Głównej Straży Granicznej⁷ kierownicy komórek organizacyjnych KGSG sprawują, w zakresie właściwości, w imieniu Komendanta Głównego, nadzór nad działalnością terenowych organów Straży Granicznej poprzez monitoring i koordynację

⁷ Dz. Urz. KGSG z 2012 r., poz. 53

realizacji zadań. Zarządzeniem Nr 77 z dnia 16 października 2009 r.⁸ Komendant Główny Straży Granicznej 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 do Spraw Cudzoziemców 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 analizie dokumentów. Dyrektor Zarządu do Spraw Cudzoziemców w złożonym wyjaśnieniu 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 Straży Granicznej wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą zagadnienia związane z udzielaniem cudzoziemcom ochrony międzynarodowej, nie były przedmiotem kontroli ani audytów, zarówno wewnętrznych jak i zewnętrznych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stosowane przez Komendę Główną Straży Granicznej formy nadzoru nad realizacją zadań przez terenowe organy SG nie są 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. Należy zauważyć, że ustalony w wyniku kontroli NIK sposób dokumentowania i ewidencjonowania wykonywanych czynności przez organy Straży Granicznej nie pozwolił na przeprowadzenie badań kontrolnych i dokonanie oceny rzetelności realizacji zadań (pkt 2 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 20; 108-112; 203-260)

Opis stanu
faktycznego

7. Komendant Główny Straży Granicznej wyjaśnił, że przed dniem 1 maja 2014 r, tj. wejściem w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców nie informował organów Straży Granicznej o wydanych decyzjach w sprawach udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP. Wydawane według stanu prawnego z przed tej daty decyzje odmawiające ochrony zawierały równocześnie orzeczenie o wydaleniu z terytorium RP, ze wskazaniem terminu dobrowolnego opuszczenia

⁸ Zarządzenie Nr 77 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 16 października 2009 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Główny Straży Granicznej (Dz. Urz. KGSG z 2009 r., Nr 12, poz. 75).

terytorium kraju. Nie wymagały zatem podejmowania przez Straż Graniczną działań zmierzających do wydalenia cudzoziemca.

Art. 48a ustawy o udzielaniu ochrony, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 maja 2014 r., nakłada na organ wydający decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej oraz decyzji o umorzeniu postępowania, obowiązek informowania właściwych organów Straży Granicznej o decyzji, która stała się ostateczna. Równocześnie przepisy ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach nałożyły na organy Straży Granicznej obowiązek prowadzenia postępowań administracyjnych zmierzających do wydalenia cudzoziemca, będącego stroną takiej decyzji. Odpowiadając na pytanie kontrolerów czy w okresie od dnia 1 maja do 31 grudnia 2014 r. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców przekazywał organom SG informacje o decyzjach oraz ile, w oparciu o te informacje przeprowadzono postępowań i zrealizowano wydaleń, Komendant wyjaśnił, że informacje takie były przesyłane. Dalej poinformował, że Straż Graniczna nie prowadzi statystyk w tym zakresie, tym samym nie jest możliwe wskazanie, wobec ilu cudzoziemców przeprowadzono postępowanie i wykonano decyzję o zobowiązaniu do powrotu.

(dowód: akta kontroli str. 263-286)

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 Komendanta Głównego Straży Granicznej 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.

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.


DYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Marek Bieńkowski

