

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KPS – 4101-006-04/2014
P/14/049

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/14/049 – Pomoc społeczna dla uchodźców

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontrolerzy

1. Anna Żarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92562 z dnia 14 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Marek Przysotlik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92563 z dnia 14 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

3. Leszek Patocki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92567 z dnia 28 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Jednostka kontrolowana

Urząd do Spraw Cudzoziemców ul. Koszykowa 16; 00-564 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Rafał Rogala, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców

(dowód: akta kontroli str. 7)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą 2012-2014 (I półrocze), Urząd do Spraw Cudzoziemców zwany dalej Urzędem lub UDSC wywiązywał się z ustawowych obowiązków, dotyczących zapewnienia pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, prowadzenia dla nich ośrodków oraz przyznawania świadczeń. Szef Urzędu prawidłowo sprawował nadzór nad ośrodkami oraz zlecał kontrole w zakresie spełniania warunków zakwaterowania, bytowych i przyznawania świadczeń dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

W działalności tej stwierdzono nieprawidłowości polegające na przewlekłym prowadzeniu postępowania w zakresie rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy. W 9 na 30 (30%) objętych szczegółowym badaniem sprawach, stwierdzono naruszenie sześciomiesięcznego terminu, przewidzianego na rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy, określonego w art. 35 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej ustawą¹. Czas prowadzenia postępowania w tych sprawach wynosił od 300 do 836 dni, mimo braku przesłanek do wydłużenia terminu rozpatrzenia wniosków.

NIK zwraca uwagę na niskie zainteresowanie nauką języka polskiego. Na zajęcia uczęszczało od 14,8% do 17% cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Nauka języka polskiego dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy nie jest obowiązkowa. Zdaniem NIK zapewniona przez Urząd ilość godzin nauki języka polskiego (od 30 do 80 godzin miesięcznie na trzy grupy wiekowe, co dawało od 2,5 do 6 godzin tygodniowo) jest niewystarczająca do osiągnięcia poziomu znajomości języka polskiego w stopniu pozwalającym cudzoziemcom na komunikowanie się i załatwianie spraw w urzędach.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 680 j.t. ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpatrywanie wniosków cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy oraz zapewnienie im pomocy, prowadzenie ośrodków dla uchodźców, przyznawanie świadczeń uchodźcom

Opis stanu
faktycznego

1.1. Rozpatrywanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy

W latach 2012-2014 r. (I półrocze) zostało złożonych 12.646 wniosków o nadanie statusu uchodźcy (w 2012 r. – 5.478, w 2013 r. – 5.718, w I półroczu 2014 r. – 1.450), które objęły 28.709 osób (w 2012 r. – 10.753, w 2013 r. – 15.255, w I półroczu 2014 r. – 2.701). Największą grupę osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy stanowili w badanym okresie obywatele Federacji Rosyjskiej – w 2012 r. – 6.084 osoby (57% ogółu osób składających wnioski), w 2013 r. – 12.666 osób (85% ogółu), w I półroczu 2014 r. – 1.199 osób (44% ogółu), z których odpowiednio 5.529 osób (91%), 12.173 osoby (96%) i 1.036 (86%) zadeklarowało narodowość czeczeńską. Kolejną grupę stanowili obywatele Gruzji odpowiednio – 3.234 osoby (około 30% ogółu), 1.212 osób (około 8% ogółu) i 235 osób (20% ogółu).

W terminie do sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku szef Urzędu rozpatrzył 6.723 (53%) wnioski (w 2012 r. – 3.009, tj. 55%, w 2013 r. – 2.574, tj. 45%, w I półroczu 2014 r. – 1.140, tj. 79%). Powyżej sześciu miesięcy rozpatrzono 5.923 (47%) wnioski (w 2012 r. – 2.469, tj. 45%, w 2013 r. – 3.144, tj. 55%, w I półroczu 2014 r. – 310, tj. 21%).

Szczegółowemu badaniu poddano 30 postępowań dotyczących nadania statusu uchodźcy, których wyboru dokonano w sposób losowy². Średni okres rozpatrywania wniosków w tych sprawach trwał 435,5 dnia³. Najdłuższy okres rozpatrywania wniosku wynosił 1.034⁴ dni, a najkrótszy dziewięć dni. Wśród badanych spraw wystąpiły cztery przypadki opóźnień w wydawaniu zaświadczeń do wykonywania pracy na terytorium RP, o których mowa w art. 36 ustawy. Ponadto odnotowano sześć przypadków nie poinformowania strony, w trybie art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa)⁵, o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji oraz dziewięć przypadków prowadzenia postępowania z naruszeniem terminu sześciu miesięcy, o których mowa w art. 35 ustawy, mimo braku przesłanek do wydłużenia terminu rozpatrzenia wniosku. Czas trwania tych postępowań wynosił od 300 do 836 dni.

Liczba pracowników Departamentu Postępowań Uchodźczych rozpatrujących wnioski uchodźcze wynosiła w 2012 r. – 29 osób, w 2013 r. – 29 osób, w pierwszej połowie 2014 r. – 28 osób, zaś obciążenie pracownika ilością spraw wynosiło, w tych okresach, odpowiednio 371, 516 i 96.

W latach 2012-2014 r. (I półrocze) liczba cudzoziemców przechodzących procedurę uchodźczą wynosiła dla osób przebywających w ośrodkach 4.964 (w 2012 r. – 1.426, w 2013 r. – 1.803, w I półroczu 2014 r. – 1.735), z tego w ośrodkach recepcyjnych, 798 osób (w 2012 r. – 236, 2013 r. – 305, w I półroczu 2014 r. – 257), a w ośrodkach pobytowych - 4.166 osób (w 2012 r. – 1.190, w 2013 r. – 1.498, w I półroczu 2014 r. – 1.478). Natomiast liczba cudzoziemców przechodzących procedurę uchodźczą,

² W kryteriach wyboru uwzględniono długość prowadzonych postępowań i typy wydanych decyzji.

³ Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy jest specyficznym rodzajem postępowania administracyjnego, m.in. ze względu na to, że można je wielokrotnie umarzać i podejmować na nowo – art. 42 ustawy o której mowa w przypisie 3 – co znacząco wydłuża okres trwania postępowania, tj. od jego wszczęcia do momentu wydania decyzji.

⁴ W sprawie osoby 1768359 postępowanie było umarzone 3 razy i podejmowane 3 razy na nowo, co znacząco wydłużyło okres rozpatrywania wniosku (postępowanie nie toczyło się, w okresie 1034 dni, przez okres około 23 miesięcy).

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

przebywających poza ośrodkami wynosiła w tym samym okresie 4.167 osób (w 2012r. w 1.282, w 2013 r. – 1.419, w I półroczu 2014 r. – 1.466).

Z analizy postępowań o przyznanie statusu uchodźcy⁶ wynikało, że najdłuższy okres pobytu cudzoziemca w ośrodkach UDSC wynosił, w latach 2012-2014 r. (I półrocze) 363 dni, a najkrótszy jeden dzień. Średni okres pobytu cudzoziemca w ośrodku wynosił 77,5 dnia. Z powyższej grupy 30 osób w ośrodkach recepcyjno-pobytowych, zwanych dalej ośrodkami recepcyjnymi, przebywało 20 cudzoziemców⁷. Najdłuższy okres pobytu w ośrodku recepcyjnym wynosił 111 dni, a najkrótszy jeden dzień. Średni okres pobytu cudzoziemca w ośrodku recepcyjnym wynosił 25 dni. Natomiast w ośrodkach pobytowych przebywało 22 cudzoziemców⁸. Najdłuższy okres pobytu w ośrodku pobytowym wynosił 341 dni, a najkrótszy cztery dni. Średni okres pobytu cudzoziemca w ośrodku pobytowym wynosił 83 dni.

W latach 2012-2014 r. (I półrocze) z listy mieszkańców ośrodków dla cudzoziemców skreślono z powodu samowolnego opuszczenia ośrodka 7.665 osób⁹ (w 2012 r. – 3 777, w 2013 r. – 2.943, w I półroczu 2014 r. - 945). Szef UDSC umorzył 27.301¹⁰ (w 2012 r. – 8.571, w 2013 r. – 16.372, I półrocze 2014 r. – 2.358) postępowań o nadanie statusu uchodźcy. Liczba osób objętych postępowaniem dublińskim, których sprawy skierowano do Rzeczypospolitej Polskiej wyniosła 29 077¹¹ (w 2012 r. – 6.937, w 2013 r. – 18.646, w I półroczu 2014 r. – 3.494). Na podstawie rozporządzeń Dublin II¹² i III¹³ Straż Graniczna przyjęła do Polski 5.990¹⁴ cudzoziemców (w 2012 r. – 1.338, w 2013 r. – 3.351, w I półroczu 2014 r – 1.301).

Liczba cudzoziemców, którzy niezwłocznie po przekazaniu zostali wydalen z terytorium RP wyniosła 13 osób (w 2012 r. – 11, w 2013 r. – jedna, w I półroczu 2014 r. – jedna). Liczba

⁶ dokonanej na losowej próbie 30 cudzoziemców przechodzących procedurę uchodźczą

⁷ Z grupy 30 cudzoziemców 12 przebywało zarazem i w ośrodku recepcyjnym, jak i w ośrodku pobytowym. Suma liczby cudzoziemców będących w tych dwóch typach ośrodków nie będzie więc równa 30.

⁸ Z grupy 30 cudzoziemców 12 przebywało zarazem i w ośrodku recepcyjnym, jak i w ośrodku pobytowym. Suma liczby cudzoziemców będących w tych dwóch typach ośrodków nie będzie więc równa 30.

⁹ Średnioroczna liczba cudzoziemców przebywających w ośrodkach będzie zawsze niższa od liczby wszystkich cudzoziemców, którzy przybyli do ośrodków i przebywali w nich choćby jeden dzień. Średnioroczna liczba liczona jest poprzez zsumowanie stanu cudzoziemców na każdy dzień w okresach miesięcznych oraz podzielenia przez ilość dni w miesiącu, a następnie poprzez zsumowanie stanów z okresów miesięcznych i podzielenia przez ilość miesięcy w roku.

¹⁰ Większa liczba umorzonych postępowań od liczby złożonych wniosków wynika z faktu, że postępowanie o nadanie statusu uchodźcy można je wielokrotnie umarzać i podejmować na nowo – art. 42 ustawy, np. w postępowaniu osoby 1768359 postępowanie było umarzone 3 razy i podejmowane 3 razy na nowo.

¹¹ Postępowania dublińskie dotyczą wszystkich cudzoziemców, którzy przebywali na terytorium RP, a następnie złożyli wnioski o nadanie statusu uchodźcy na terytorium innego państwa członkowskiego UE.

¹² Rozporządzenie Rady (WE) 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego

¹³ Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca.

¹⁴ Liczba obejmuje wszystkich cudzoziemców przekazanych do Polski na podstawie rozporządzeń dublińskich, tj. cudzoziemców, którzy: złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy na terytorium RP; są w posiadaniu dokumentu pobyтового wydanego przez Polskę; zostali przekazani w ramach łączenia rodzin.

cudzoziemców umieszczonych w strzeżonych ośrodkach lub aresztach w celu wydalenia wyniosła 1.289 osób (w 2012 r. – 286, w 2013 r. – 671, w I półroczu 2014 r. – 332). Liczba cudzoziemców, którzy po przekazaniu otrzymali decyzje o zobowiązaniu do opuszczenia terytorium RP wyniosła 582 osób (w 2012 r. – 72, w 2013 r. – 302, w I półroczu 2014 r. – 208). Liczba cudzoziemców, wobec których po przekazaniu Straż Graniczna wystąpiła z wnioskiem do właściwego wojewody o wydanie decyzji o wydaleniu z terytorium RP, wyniosła 116 osób (w 2012 r. – 30, w 2013 r. – 38, w I półroczu 2014 r. – 48).

W latach 2012-2014 r. (I półrocze) Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydał ogółem 33.454 decyzje (w 2012 r. – 10.578, w 2013 r. – 19.026, w I półroczu 2014 r. – 3.850). Decyzji pozytywnych o nadaniu statusu uchodźcy (wszystkie tytuły ochrony) wydano 1.684 (w 2012 r. – 519, w 2013 r. – 759, w I półroczu 2014 r. – 406), tj. pozytywnie rozpatrzył 13,3% złożonych wniosków. W powyższym okresie Szef Urzędu wydał 457 decyzji o nadaniu statusu uchodźcy (w 2012 r. – 87, w 2013 r. – 208, w I półroczu 2014 r. – 162), tj. 27,1% wydanych pozytywnych decyzji, 389 decyzji o nadaniu ochrony uzupełniającej (w 2012 r. – 140, w 2013 r. – 146, w I półroczu 2014 r. – 103), tj. 23% pozytywnych decyzji oraz 838 decyzji o wydaniu zgody na pobyt tolerowany (w 2012 r. – 292, w 2013 r. – 405, w I półroczu 2014 r. – 141), tj. 49,8% pozytywnych decyzji.

Dominującą grupą cudzoziemców, którym udzielono ochrony (wszystkie tytuły ochrony), byli obywatele Federacji Rosyjskiej (53% w 2012 r. i 75% w 2013 r.), z czego około 86% było narodowości czeczeńskiej.

W latach 2012-2014 r. (I półrocze) od decyzji Szefa Urzędu wydanych w postępowaniach uchodźczych¹⁵ złożono 3.845 odwołań do Rady do Spraw Uchodźców (w 2012 r. – 1.421, w 2013 r. – 1.621, w I półroczu 2014 r. – 803). Rada utrzymała w mocy 3.341 decyzji Szefa Urzędu, tj. 87% (w 2012 r. – 1.420, w 2013 r. – 1.202, w I półroczu 2014 r. – 719).

(dowód: akta kontroli str. 78-87, 126-197, 223-227, 512-608, 627-638, 1084-1098, 1100-1102, 1207-1209)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zgodnie z art. 10 § 1 kpa organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. W sześciu sprawach¹⁶, zbadanych przez NIK, Urząd do Spraw Cudzoziemców nie poinformował, w trybie art. 10 § 1 kpa, strony o możliwości zapoznania się przed wydaniem decyzji, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Zasadą obowiązującą w UDSC, wynikającą ze standardów jakości ustalonych w porozumieniu z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) jest, że cudzoziemcy są informowani o treści art. 10 kpa podczas przesłuchania. Ponadto w sytuacji, gdy po przesłuchaniu w sprawie pojawiają się nowe dowody, cudzoziemiec otrzymuje pismo informacyjne z określeniem terminu, do którego może nastąpić zapoznanie się z aktami sprawy oraz zgłoszenie ewentualnych uwag. Powyższa praktyka nie była stosowana np. w sprawach zakończonych decyzją o nadaniu statusu uchodźcy.

Zdaniem NIK niewystarczające jest poinformowanie strony o treści art. 10 kpa w trakcie przesłuchania. Strona powinna być poinformowana o zakończeniu prowadzenia postępowania dowodowego i o możliwości wypowiedzenia się co do

¹⁵ Typy decyzji Szefa Urzędu: nadanie statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej, zgody na pobyt tolerowany, negatywna, umorzenie postępowania, pozbawienia statusu uchodźcy, pozbawienia ochrony uzupełniającej, cofnięcia zgody na pobyt tolerowany, przekazania wnioskodawcy innemu państwu członkowskiemu (Dublin).

¹⁶ W sprawach osób o numerze: 1847235 (DPU-420-2021/SU/2012), 1002129 (DPU-420-93/SU/2013), 2665114 (DPU-420-365/SU/2014), 101229 (DPU-420-1005/SU/2014), 457655 (DPU-420-1141/SU/2013), 2667026 (DPU-420-217/SU/2014).

okoliczności wskazanych w art. 10 § 1 kpa, gdyż zawarte w tym przepisie sformułowanie „przed wydaniem decyzji” jednoznacznie wskazuje, że chodzi tu o ten moment postępowania, w którym organ administracji publicznej, po zakończeniu postępowania dowodowego, przechodzi do fazy podjęcia rozstrzygnięcia. Możliwość wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji jest więc dla strony niejako ostatnią szansą na przedstawienie i uzasadnienie swojego stanowiska. To czy strona skorzysta z przysługującego jej prawa, pozostawiono wyłącznie jej uznaniu lecz rzeczą organu jest jej umożliwić skorzystanie z tego prawa. Organ może odstąpić, w związku z treścią art. 10 § 2 kpa¹⁷, od powyższej zasady tylko w określonych sytuacjach, które jednak nie nastąpiły w opisywanych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 512-608, 1084-1096, 1097, 1207-1208)

2. Zgodnie z art. 4 ustawy do postępowań w sprawach uregulowanych w ustawie stosuje się przepisy kpa, o ile ustawa nie stanowi inaczej. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy, jeżeli po upływie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy nie została wydana decyzja w pierwszej instancji i przyczyna niewydania decyzji w tym terminie nie leży po stronie wnioskodawcy, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, na wniosek wnioskodawcy, wydaje zaświadczenie, które wraz z tymczasowym zaświadczeniem tożsamości cudzoziemca stanowi podstawę dla wnioskodawcy i małżonka, w imieniu którego wnioskodawca występuje, do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach i w trybie określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁸. Zgodnie z art. 217 § 3 kpa zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni.

W czterech przypadkach, z 30 objętych badaniem szczegółowym, Szef UDSC wydał zaświadczenie z naruszeniem terminu określonego w art. 217 § 3 kpa. Przekroczenie terminu wynosiło od 2 do 31 dni¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 512-608, 1084-1096, 1097, 1207-1208)

3. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy wydanie decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, z zastrzeżeniem art. 34 ust. 2 pkt 2 ustawy, następuje w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku. W dziewięciu z 30 badanych spraw cudzoziemców²⁰ UDSC w sposób nieuzasadniony prowadził postępowanie z naruszeniem terminu sześciu miesięcy. Czas prowadzenia postępowania w tych sprawach wynosił do jednego roku w przypadku jednej sprawy, od roku do dwóch lat – w pięciu sprawach i powyżej dwóch lat – w trzech sprawach. W każdym z przypadków UDSC informował cudzoziemców o niezałatwieniu sprawy w powyższym terminie, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. W trzech z tych spraw w okresie sześciu miesięcy od złożenia wniosku UDSC nie przesłuchał cudzoziemców wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy.

W złożonych wyjaśnieniach Szef Urzędu podał, że w sprawach osób, o których mowa w punktach 2 i 3, opóźnienia wynikały, z dużej ilości spraw przypadających na jednego pracownika, skomplikowanego charakteru spraw, absencji chorobowych pracowników i fluktuacji kadr, jak również z przyjętej przez Urząd polityki rozpatrywania w pierwszej kolejności większej ilości spraw łatwych, kosztem spraw szczególnie skomplikowanych.

¹⁷ „Organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko 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.”

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

¹⁹ W sprawach osób o numerze: 1847236 (DPU-420-2021/SU/2012) – 2 dni po terminie, 824057 (DPU-420-1035/SU/2012) – 3 dni po terminie, 1964227 (DPU-420-4815/SU/2012) – 19 dni po terminie, 1941052 (DPU-420-4155/SU/2012) – 31 dni po terminie.

²⁰ W sprawach osób o numerach: 1847236 – 836 dni, 377320 – 476 dni, 824057 – 621 dni, 1870464 – 300 dni, 1002129 – 415 dni, 1964227 – 712 dni, 1505306 – 815 dni, 1941052 – 759 dni, 279495 – 452 dni.

NIK nie podziela wyjaśnień Szefa Urzędu w sprawie występujących opóźnień w rozpatrywaniu wniosków o nadanie statusu uchodźcy i wydawaniu zaświadczeń. W ocenie NIK praca Urzędu powinna być tak zorganizowana, aby wyeliminować przypadki wydawania decyzji z tak znacznym opóźnieniem z powodu długotrwałych zwolnień lekarskich czy innych nieobecności pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 512-608, 1084-1097, 1207-1208)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniając działalność w zakresie prawidłowości prowadzonych postępowań o nadanie statusu uchodźcy negatywnie ocenia odnotowane przypadki znacznych i nieuzasadnionych opóźnień w wydawaniu decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy, niezapewnienia stronom czynnego udziału w prowadzonych postępowaniach oraz nieterminowego wydawania zaświadczeń umożliwiających wykonywanie pracy.

Opis stanu faktycznego

1.2. Prowadzenie ośrodków dla uchodźców

W roku 2012 funkcjonowało 12 ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy (cztery własne Urzędu i osiem najmowanych), a w latach 2013-2014 (I półrocze) - 13 ośrodków (cztery własne²¹ i dziewięć najmowanych²²). Dwa ośrodki posiadały status recepcyjno-pobytowy²³, a pozostałe posiadały status ośrodków pobytowych. W roku 2012 w ośrodkach przebywało 1.426 cudzoziemców (1.190 w ośrodkach pobytowych i 236 w ośrodkach recepcyjnych), w 2013 r. 1.803 cudzoziemców (1.498 w ośrodkach pobytowych i 305 w ośrodkach recepcyjnych) w okresie I-VI 2014 r. – 1.735 cudzoziemców (1.478 w ośrodkach pobytowych i 257 w ośrodkach recepcyjnych)²⁴.

Warunki zakwaterowania i wyposażenia w ośrodkach najmowanych określone były w „Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w RP” zatwierdzonej przez Szefa Urzędu w dniu 22 października 2012 r.²⁵ Wymagania określone w ww. dokumencie stanowiły jednolite warunki stawiane wszystkim podmiotom zgłaszającym się do postępowania i zostały zagwarantowane w aktualnie obowiązujących umowach w ośrodkami najmowanymi²⁶. Ośrodki własne nie posiadały wystandaryzowanych warunków dotyczących zakwaterowania i wyżywienia cudzoziemców przyjętych w formie odrębnego dokumentu. „Specyfikacja...” była wyznacznikiem warunków pobytu także w tych ośrodkach. W celu osiągnięcia wyznaczonych norm we wszystkich ośrodkach własnych doposażono boiska i place zabaw dla dzieci. W 2014 r. zakończono remont współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców ośrodka własnego w Czerwonym Borze. W 2014 r. trwały prace remontowe w ośrodku recepcyjnym w Dębaku, finansowane ze środków własnych Urzędu.

NIK pozytywnie ocenia działania Urzędu polegające na przeprowadzeniu badania satysfakcji cudzoziemców z warunków panujących w ośrodkach (oceniano m. in: warunki kwaterek, jakość opieki medycznej, jakość wydawanych posiłków, opiekę nad dziećmi, integrację z lokalną społecznością, poziom komunikacji między cudzoziemcem a pracownikiem socjalnym). Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika, że cudzoziemcy zadowoleni są w szczególności z opieki medycznej. Warunki zakwaterowania zostały przez ankietowanych ocenione na poziomie zadowalającym. Kuchnie, pralnie, łazienki i sanitariaty zostały ogólnie ocenione pozytywnie. Zgłaszane zastrzeżenia

²¹ Dębak, Biała Podlaska, Linin i Czerwony Bór.

²² Kolonia Horbów, Białystok, Lublin, Łuków, Warszawa-Targówek, Grotniki, Grupa, Bezwola i Bezwola Nowa.

²³ Dębak i Biała Podlaska

²⁴ Liczba cudzoziemców podana w wielkości uśrednionej.

²⁵ Postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego o wartości powyżej 130.000 euro na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)

²⁶ Terminy obowiązywania umów z ośrodkami najmowanymi kończą się w 2015 r., w związku z czym Urząd prowadzi prace nad nową specyfikacją wymagań.

dotyczyły wydawanych posiłków (monotonność potraw i niedostosowanie do zwyczajów religijnych). Badania przeprowadzono w latach 2011-2012. Na ankiety odpowiedziało 271 cudzoziemców z 12 ośrodków (w tym czterech ośrodków własnych Urzędu), co stanowiło ok. 40% dorosłych cudzoziemców zakwaterowanych w ośrodkach w 2011 r. Najlepiej oceniony przez mieszkańców w skali od 1 do 5 (1 – źle, 5 – bardzo dobrze) został ośrodek w Kolonii Horbów – ocena 5, natomiast najgorzej oceniono ośrodek w Grotnikach – ocena 3,1. Ośrodki własne Urzędu oceniono następująco: Biała Podlaska – 4,7, Dębak – 4,2, Linin – 4,2, Czerwony Bór – 4,0. Zgłaszane przez cudzoziemców nieprawidłowości były weryfikowane poprzez wizyty pracowników Urzędu w ośrodkach.

NIK pozytywnie ocenia sposób sprawowania nadzoru nad ośrodkami prowadzonymi przez Urząd oraz ośrodkami najmowanymi przez Szefa Urzędu w zakresie spełniania warunków zakwaterowania, wyżywienia i przyznawania świadczeń dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

Zgodnie z § 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem ośrodków dla cudzoziemców należało do zakresu działania Departamentu Pomocy Socjalnej. Na podstawie § 11 oraz § 4 umów na zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców zawieranych z podmiotami zewnętrznymi Szef Urzędu, jako Zleceniodawca, za pośrednictwem pracowników Departamentu Pomocy Socjalnej, ma prawo do sprawowania nadzoru w zakresie przestrzegania i realizacji postanowień ww. umów. W ramach nadzoru pracownicy Urzędu oceniali warunki według wzoru określonego w dokumencie pn. „Lista sprawdzająca z wyjazdu do ośrodka”. Sprawdzany był stan terenu zewnętrznego ośrodka, teren wewnętrzny ośrodka, pozostałe zapisy umowy (m.in.: jadłospis w punkcie żywienia, stan zabezpieczenia p. poż. obiektu, wymiana pościeli), wyposażenie dodatkowe ośrodka (za które obiekt otrzymał dodatkowe punkty w postępowaniu przetargowym). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wystosowywane były pisma do administratora obiektu z wezwaniem do niezwłocznego usunięcia niezgodności. W latach 2012-2014 odbyły się 32 wizytacje. Codzienny nadzór sprawowany jest przez pracowników Urzędu wykonujących swoje obowiązki zawodowe w ośrodkach. Zgodnie z wewnętrzną procedurą Departamentu Pomocy Socjalnej pn. „System nadzoru nad realizacją świadczeń socjalnych udzielanych cudzoziemcom będącym pod opieką Departamentu Pomocy Socjalnej” pracownicy ww. odbywają wizytacje ośrodka, prowadzą bieżącą współpracę z pracownikami ochrony w zakresie codziennej wymiany informacji na temat ruchu i zdarzeń na terenie ośrodka, nadzorują wydawanie posiłków, współpracują z punktem medycznym. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości pracownicy nadzorujący ośrodek zobowiązani są powiadomić o tym fakcie bezpośredniego przełożonego oraz sporządzić notatkę służbową opisującą zaistniałą sytuację i powzięte w związku z nią działania.

W latach 2012-2014 Urząd przeprowadził siedem kontroli ośrodków dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Skontrolowane zostały trzy ośrodki prowadzone przez Szefa Urzędu oraz cztery ośrodki, których prowadzenie powierzono podmiotom zewnętrznym. Przedmiotem każdej z ww. kontroli były warunki socjalno-bytowe ze szczególnym uwzględnieniem: stanu pomieszczeń ogólnodostępnych (korytarze, kuchnie dla cudzoziemców, sanitariaty); stanu stołówki i zaplecza kuchennego; stanu pomieszczeń mieszkalnych; stanu posesji ze szczególnym uwzględnieniem placu zabaw dla dzieci; stanu ogrodzenia obiektu; stanu zabezpieczenia przeciwpożarowego w całym obiekcie. Wszystkie wnioski z kontroli Urzędu zostały zrealizowane²⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 78-87, 641-774, 857-909, 1022-1080]

²⁷ Wnioski pokontrolne dotyczyły: 1. Zamontowania dodatkowych zabezpieczeń w pomieszczeniach biurowych oraz gabinecie lekarskim znajdujących się w ośrodku w Lininie, 2. Wydzielenia tacy z lekami przeciwwstrząsowymi, pozostającej do dyspozycji personelu medycznego świadczącego usługi w ambulatorium ośrodka w Czerwonym Borze, 3. Konieczności takiego nadzorowania pracowników ochrony, aby nie miały miejsca uchybienia w wykonywanych przez nich obowiązkach (nie dokonano wpisu w książce gości w odniesieniu do kontrolerów Urzędu) – w ośrodku Grupie.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

1.3. Przyznawanie świadczeń i udzielanie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy

W grudniu 2012 r. z pomocy socjalnej korzystało 2.932 cudzoziemców (w odniesieniu do 1.395 osób pomoc realizowana była poprzez umieszczenie w ośrodku dla cudzoziemców, dla 1.537 osób pomoc realizowana była w postaci świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP). W grudniu 2013 r. pomocą objęto 3.639 osób, tj. o 24,1% więcej niż w analogicznym okresie 2012 r. (2.110 osób umieszczono w ośrodkach dla cudzoziemców, 1.529 osób otrzymywało świadczenie pieniężne na utrzymanie we własnym zakresie). W czerwcu 2014 r. pomocą objęto 3.275 osób, tj. o 10,0% mniej niż w grudniu 2013 r. (1.756 osób umieszczono w ośrodkach dla cudzoziemców, 1.519 osób otrzymywało świadczenie pieniężne na utrzymanie we własnym zakresie).

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określa przesłanki pozytywne i negatywne w zakresie udzielania pomocy socjalnej i opieki medycznej²⁸. W okresie objętym kontrolą nie było przypadków cudzoziemców, którym Szef Urzędu odmówiłby udzielenia pomocy socjalnej i opieki medycznej, bowiem w przypadku spełnienia przez cudzoziemca warunków brak jest możliwości odmowy udzielenia pomocy, która nie ma charakteru uznaniowego²⁹.

Termin i sposób wypłaty świadczeń z pomocy socjalnej określało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 listopada 2011 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy³⁰. Zgodnie z ww. aktem wykonawczym zasadą było, iż świadczenia w postaci pomocy pieniężnej można udzielić w formie:

- ekwiwalentu pieniężnego w zamian za wyżywienie (9,00 zł za dzień),
- kieszonkowego na drobne wydatki osobiste (50,00 zł/m-c),
- stałej pomocy pieniężnej na zakup środków czystości i higieny osobistej (20,00 zł/m-c),
- jednorazowej pomocy pieniężnej lub bony towarowej na zakup odzieży i obuwia (140,00 zł/m-c);
- świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP (25,00 zł/dzień³¹), które wypłacane były do piętnastego dnia każdego miesiąca³². W okresie objętym kontrolą Urząd nie naruszył wyżej wskazanego terminu wypłat.

Urząd posiadał opracowane *Procedury wypłaty świadczeń cudzoziemcom objętym pomocą socjalną Departamentu Pomocy Socjalnej Urzędu do Spraw Cudzoziemców*³³. Pracownicy

²⁸ Art. 70 ust. 1 – przesłanki pozytywne, art. 70 ust. 2 przesłanki negatywne.

²⁹ Podania o pomoc w przypadku nie spełnienia przesłanek ustawowych pozostawia się bez rozpoznania zgodnie z przepisem art. 70 ust. 3 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Urząd nie prowadzi statystyki takich spraw).

³⁰ Dz. U. z 2011 r. Nr 261, poz. 1564.

³¹ Jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium RP wraz z małżonkiem lub małoletnim członkiem rodziny, wysokość świadczenia pieniężnego wynosi, w przypadku dwóch osób - 20,00 zł, trzech osób - 15,00 zł, czterech i więcej osób 12,50 zł za dzień.

³² Przewiduje się dwa wyjątki, tj. w przypadku likwidacji ośrodka dla cudzoziemców oraz pomocy socjalnej za styczeń, którą można wypłacić w okresie od dnia 16 grudnia do dnia 31 grudnia roku poprzedniego.

³³ Procedura nr 6/2012 (l. dz. DPS-WRŚ-51-4620/2012/JJS).

ośrodków przekazywali do Urzędu wszystkie wnioski/informacje dotyczące należnych cudzoziemcom świadczeń pieniężnych, które po weryfikacji umieszczane były w systemie Ewidencja. Poprawność naliczonych świadczeń pieniężnych była uzgadniania przez pracowników i opiekunów ośrodków (pisemne potwierdzenie zgodności przesłanych list ze stanem faktycznym). Wyплаты świadczeń odbywały się w ośrodkach lub w punkcie obsługi cudzoziemców przy ul. Taborowej w Warszawie, według ustalonego każdorazowo harmonogramu wypłat i na podstawie przygotowanych list świadczenia. Na podstawie analizy 30 spraw (po dziesięć spraw z każdego roku objętego kontrolą) stwierdzono, iż w 27 sprawach wypłacano świadczenia pieniężne na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP, a w trzech sprawach cudzoziemcy nie skorzystali ze świadczeń socjalnych. Wszystkim uprawnionym wypłacano terminowo i w odpowiedniej wysokości.

[Dowód: akta kontroli str. 641-658, 714-767]

W trakcie kontroli dokonano oględzin Punktu Obsługi Cudzoziemców przy ul. Taborowej 33 w Warszawie. Dojście do Punktu Obsługi Cudzoziemców od strony ul. Kłobuckiej, gdzie znajduje się najbliższy przystanek komunikacji miejskiej, nie było oznakowane. Punkt był czynny w poniedziałek, wtorek, czwartek i piątek w godzinach 10-14 oraz w środy w godzinach 10-12. W Punkcie funkcjonuje system numerykowy, który służy do ustalenia kolejności przyjmowanych osób w danym dniu. System ten służy także, w przypadku zbyt dużego napływu interesantów, do ustalenia ilości osób, które z uwagi na możliwości obsady recepcji i godziny otwarcia Urzędu, danego dnia mogą zostać obsłużone. Średni dzienny czas obsługi klientów wynosił przykładowo: w styczniu 2014 r. od 19 min (14.01) do 1 h 52 min (10.01), w lutym 2014 r. od 17 min (21.02) do 1 h 15 min (19.02), w marcu 2014 r. od 17 min (05.03) do 1 h 10 min (11.03). Punkt dziennie obsługiwał przykładowo: w styczniu 2014 r. od 25 (31.01) do 120 osób (08.01), w lutym 2014 r. od 27 (07.02) do 113 osób (11.02), w marcu 2014 r. od 28 (13.03) do 125 osób (07.03). Punkt posiada pokój dla matki z dzieckiem³⁴. Pracownicy Urzędu mogą komunikować się z cudzoziemcami w 17 językach obcych, w tym w podstawowych z uwagi na strukturę narodowościową cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, tj. rosyjskim, ukraińskim, gruzińskim. W punkcie znajduje się teleinformatyczny informator Międzynarodowej Organizacji ds. Migrantów (IOM), a także plakaty i ulotki m. in. Polskiej Akcji Humanitarnej, Centrum Pomocy Prawnej im. Haliny Nieć, Instytutu na Rzecz Państwa Prawa.

W celu zapewnienia cudzoziemcom pomocy medycznej Urząd zawarł w dniu 28 sierpnia 2011 r. umowę z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSWiA w Warszawie. Przedmiotem umowy było świadczenie usług zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, konsultacji specjalistycznych, badań specjalistycznych, hospitalizacji oraz ratownictwa medycznego, na rzecz cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz dzieci tych cudzoziemców. W zakres usług nie wchodziły usługi stomatologiczne oraz rehabilitacyjne, które udzielane były cudzoziemcom w oparciu o odrębne umowy. Szpital zobowiązał się także do świadczenia dodatkowych usług zdrowotnych na rzecz cudzoziemców w ramach:

- 1) Programu wczesnego wykrywania, diagnostyki i kierowania na leczenie gruźlicy w populacji cudzoziemców nowo zgłaszających się do ośrodków w Białej Podlaskiej oraz Podkowie Leśnej,
- 2) Programu wczesnego wykrywania, diagnostyki i kierowania na leczenie chorób zakaźnych, wenerycznych, pasożytniczych oraz HIV w populacji cudzoziemców nowo zgłaszających się do ośrodków w Białej Podlaskiej i Dębaku,
- 3) Programu opieki psychologicznej dla cudzoziemców przebywających w ośrodkach i w Punkcie Obsługi Cudzoziemców przy ul. Taborowej 33 w Warszawie. Badaniami diagnostycznymi objęci są wszyscy cudzoziemcy przybywający do ośrodków recepcyjnych.

³⁴ W dniu przeprowadzania oględzin pokój ten był remontowany.

Świadczenia usług zdrowotnych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej odbywały się w każdym z ośrodków dla cudzoziemców oraz w Punkcie Obsługi Cudzoziemców z zapewnieniem nie mniej niż 10 godzin dyżuru lekarza w tygodniu oraz nie mniej niż 4 godzin dyżuru psychologa w tygodniu, a także nie mniej niż 20 godzin dyżuru pielęgniarki w tygodniu.

W celu zapobieżenia chorobom epidemiologicznym w ośrodkach recepcyjnych przeprowadzane były badania w ramach filtra epidemiologicznego w stosunku do nowoprzybyłych cudzoziemców, tj. przeprowadzenie wywiadu lekarskiego, badanie krwi, skierowanie na zdjęcia RTG.

W ośrodkach pobytowych obowiązuje *Procedura postępowania w zakresie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego oraz systemu alertów sanitarno-zakaźnych dla osób przebywających na terenie ośrodka dla cudzoziemców*, która określa zadania dla personelu medycznego i niemedycznego pracującego w ośrodkach. Czynności proceduralne prowadzone są przez personel medyczny w porozumieniu z powiatowym inspektorem sanitarnym lub wojewódzkim inspektorem sanitarnym MSW, właściwym dla miejsca pobytu cudzoziemców. W przypadku wystąpienia u cudzoziemca w ośrodku pobytowym podejrzenia nosicielstwa groźnych chorób zakaźnych pracownicy punktu medycznego zobowiązani są do niezwłocznego poinformowania kierownika ośrodka o istniejącym zagrożeniu. Cudzoziemiec z podejrzeniem nosicielstwa umieszczany jest w pomieszczeniu tymczasowej izolacji, znajdującym się w każdym z ośrodków dla cudzoziemców, gdzie przebywa do czasu podjęcia specjalistycznego leczenia. Obowiązkiem lekarza punktu medycznego jest ustalenie miejsca i terminu hospitalizacji dla osób kierowanych do szpitala.

Według raportów realizacji świadczeń zdrowotnych udzielanych w ramach umowy z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSW:

- w roku 2012 wykryto i skierowano do leczenia szpitalnego 82 przypadki chorób zakaźnych; w ramach filtra epidemicznego u nowoprzybyłych wykryto 952 przypadki nosicielstwa (Tbc, HIV, HBS, HCV, VDRL) i skierowano do leczenia specjalistycznego;

- w roku 2013 wykryto i skierowano do leczenia szpitalnego 68 przypadków chorób zakaźnych; w ramach filtra epidemicznego u nowoprzybyłych wykryto 585 przypadków nosicielstwa (Tbc, HIV, HBS, HCV, VDRL) i skierowano do leczenia specjalistycznego;

- w roku 2014 (ujęto cały rok) wykryto i skierowano do leczenia szpitalnego 82 przypadki chorób zakaźnych; w ramach filtra epidemicznego u nowoprzybyłych wykryto 767 przypadków nosicielstwa (Tbc, HIV, HBS, HCV, VDRL) i skierowano do leczenia specjalistycznego.

Leczenie szpitalne odbywa się w szpitalach zakaźnych lub specjalistycznych oddziałach zakaźnych szpitali specjalistycznych, najbliższych miejsca rozpoznania choroby i pobytu cudzoziemca. Szczegółowe dane dotyczące jednostek chorobowych są przekazywane przez personel medyczny do właściwej terenowo stacji sanitarno-epidemiologicznej, zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi³⁵. Nie wystąpiły przypadki skierowania do ośrodków pobytowych cudzoziemców chorych zakaźnie. Na przestrzeni ostatnich czterech miesięcy Departament Pomocy Socjalnej uzyskał informację o pięciu przypadkach osób chorych zakaźnie, po przeprowadzeniu stosownych badań w ośrodku recepcyjnym.

³⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 947 ze zm.

Za wykonanie usług zdrowotnych objętych omawianą umową Urząd zobowiązał się zapłacić kwotę 235,00 zł miesięcznie za leczenie jednej osoby. Urząd zobowiązał ośrodki do comiesięcznej aktualizacji i przekazywania listy cudzoziemców przebywających w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy oraz korzystających ze świadczenia pieniężnego. W ramach powyższej umowy w okresie objętym kontrolą cudzoziemcom udzielono następującą liczbę porad: 2012 r. – 45.026, 2013 r. – 52.504, I półrocze 2014 r. – 40.994. Koszty poniesione na opiekę medyczną ogółem wynosiły: w 2012 r. 7.853,2 tys. zł (w tym w ramach umowy zawartej z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSW – 7.837,3 tys. zł, rehabilitacja, protetyka, fizjoterapia – 16 tys. zł), w 2013 r. 8.912,5 tys. zł (w tym w ramach umowy zawartej z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSW – 8.891,9 tys. zł, rehabilitacja, protetyka, fizjoterapia – 20,6 tys. zł), w I półroczu 2014 r. 4.857,6 tys. zł (w tym w ramach umowy zawartej z Centralnym Szpitalem Klinicznym MSW – 4.590,0 tys. zł, rehabilitacja, protetyka, fizjoterapia – 4,6 tys. zł).

Usługi stomatologiczne świadczone były na podstawie oddzielnych umów z wykonawcami wyłonionymi w drodze postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Średnia miesięczna liczba cudzoziemców korzystających z usług stomatologicznych wynosiła: w 2012 r. – 2.849 (koszt – 493,7 tys. zł), w 2013 r. – 3.222 (koszt – 479,3 tys. zł), I-VI.2014 r. – 3.211 (koszt – 267,5 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą podmioty wykonujące zadania z zakresu nauczania języka polskiego w ośrodkach wyłaniane były w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług edukacyjnych. Nauka odbywała się w oparciu o opracowany przez Zleceniobiorcę program. Ilość godzin świadczenia usług edukacyjnych uzależniona była od ilości zgłaszających się dzieci i dorosłych do udziału w zajęciach i wynosiła od 30 godz. miesięcznie w ośrodku na Targówku do 80 godz. miesięcznie w ośrodku w Dębaku. Nauka języka polskiego dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy nie była obowiązkowa. Na zajęcia z języka polskiego uczęszczało: w 2012 r. 433 osoby (360 dzieci i 73 dorosłych – poniesiony koszt wyniósł 111,2 tys. zł), tj. 14,8% cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej, w 2013 r. 596 osób (504 dzieci i 92 dorosłych – poniesiony koszt wyniósł 159,9 tys. zł), tj. 15,1% cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej, w I półroczu 2014 r. 559 osób (456 dzieci i 103 dorosłych – poniesiony koszt wyniósł 99,8 tys. zł), tj. 17% cudzoziemców korzystających z pomocy socjalnej. Urząd zapewniał lekcje języka polskiego dla dzieci i dorosłych. Z zajęć korzystały jednak głównie dzieci w wieku szkolnym, co wynika z faktu, iż zajęcia te przygotowują nowoprzybyłe dzieci do pójścia do szkoły i mają pomóc im w uczestniczeniu w lekcjach prowadzonych po polsku. Według ustaleń kontroli, stosunkowo niewielkie zainteresowanie cudzoziemców lekcjami języka polskiego spowodowane jest faktem, że Polska postrzegana jest przez osoby składające wniosek o nadanie statusu uchodźcy jako kraj tranzytowy, a nie docelowy. Urząd rozważał możliwość zastosowania działań motywacyjnych, które potencjalnie mogłyby zachęcić cudzoziemców do nauki języka polskiego, np. przyznawanie dodatkowego kieszonkowego za regularne uczestnictwo w zajęciach. Urząd posiada jednak zbyt ograniczone środki finansowe na realizację pomocy socjalnej na rzecz osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, co uniemożliwia wprowadzenie tego typu zachęty. Ponadto w postępowaniu przetargowym na prowadzenie nauki języka polskiego w ośrodkach zawarte zostały kryteria, które wymagają od potencjalnych nauczycieli posiadania odpowiedniego wykształcenia lub doświadczenia. Intencją ww. działań jest sprofesjonalizowanie nauczania języka polskiego oraz zachęcenie do uczestniczenia w zajęciach jak najszerszego grona cudzoziemców.

Liczba dzieci korzystających z pomocy dydaktycznych i realizujących obowiązek szkolny wynosiła: w 2012 r. – 790 (koszt – 251,6 tys. zł), w 2013 r. – 930 (koszt – 312,5 tys. zł), w okresie I-X.2014 r. – 848 (koszt – 217,0 tys. zł). Koszty obejmowały również zakup podręczników oraz wyprawki szkolne dostosowane do wieku uczniów (dostawcy wyłaniani byli w wyniku przetargów).

Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy cudzoziemcowi ubiegającemu się o nadanie statusu uchodźcy można zapewnić pomoc w dobrowolnym powrocie do kraju, do którego ma on prawo wjazdu. Pomoc w dobrowolnym powrocie można zapewnić cudzoziemcowi, który zawiadomi na piśmie Szefa Urzędu o zamiarze dobrowolnego powrotu, nie później niż przed upływem terminu, do którego jest on zobowiązany opuścić terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W okresie objętym kontrolą wyjechało w ramach programu dobrowolnych powrotów: w 2012 r. – 457 osób, w 2013 r. – 1.289 osób, w I półroczu 2014 r. 528 osób, razem – 2.274 osób (łącznie koszt realizacji zadania wyniósł – 1.492,8 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 78-87, 200-213, 641-658, 714-767, 775-856, 910-975, 1244-1294]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie świadczenia usług medycznych. Odnosnie nauki języka polskiego NIK zwraca uwagę, iż pomimo wzrostu liczby cudzoziemców korzystających z nauki języka polskiego z 14,8% w 2012 r. do 17% w I półroczu 2014 r. zainteresowanie nauką języka polskiego jest zbyt niskie. Pomimo, że nauka języka polskiego dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy nie jest obligatoryjna, to zdaniem NIK, zapewniona przez Urząd ilość godzin nauki języka polskiego, dla osób zgłaszających się na zajęcia (od 30 do 80 godzin miesięcznie na trzy grupy wiekowe, t. j. od 2,5 do 6 godzin tygodniowo) jest niewystarczająca do osiągnięcia poziomu znajomości języka polskiego w stopniu pozwalającym cudzoziemcom na samodzielne funkcjonowanie w środowisku lokalnym. W ocenie NIK, Urząd powinien zintensyfikować działania, których celem będzie objęcie nauką języka polskiego wszystkich cudzoziemców przy jednoczesnym zwiększeniu liczby godzin nauki.

Opis stanu
faktycznego

1.4. Skargi i wnioski

W badanym okresie do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców wpłynęło 187 skarg, 34 wnioski i 11 skarg wraz z wnioskami (39 w 2012 r., 73 w 2013 r. i 120 w 2014 r. - stan na 31.10). Wzrost liczby skarg był spowodowany m. in. aktywnością jednego z cudzoziemców i jego pełnomocnika, którzy złożyli w okresie objętym kontrolą 89 skarg i 24 wnioski.

Skargi dotyczyły niewłaściwej, zdaniem skarżących, działalności urzędów wojewódzkich oraz bezczynności tych organów podczas prowadzonych postępowań administracyjnych. W skargach dotyczących działalności Urzędu podnoszono zarzuty w stosunku do pracowników Urzędu i ośrodków dla uchodźców w, funkcjonowania tych Ośrodków oraz przewlekłości podczas prowadzonych postępowań.

Spośród złożonych skarg 84 skargi (45%) przekazano do rozpatrzenia wg właściwości, głównie do wojewodów lub departamentów Urzędu albo do innych organów³⁶. W badanym okresie 73 skargi (39%) zostały uznane za bezzasadne, 9 (5%) zostało uznane za zasadne, 9 (5%) zostało uznane za częściowo zasadne, a 25 (13%) pozostawiono bez rozpatrzenia (w tym 2 skargi w trybie art. 239 § 1 kpa).

Szczegółowym badaniem objęto 27 skarg (10 z 2012 r., 10 z 2013 r. i 7 z 2014 r.), z czego 12 dotyczyło ośrodków dla cudzoziemców. W skargach dotyczących ośrodków skarżący podnosili zarzuty udzielania przez pracowników ośrodków nieprawdziwych informacji w kwestii związanej z organizacją dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia, przedkładania do podpisu dokumentów w języku polskim bez tłumaczenia, rozłączenia rodziny poprzez skierowanie jej członków do innych ośrodków, odmowy wydania wyżywienia na stołówce lub talonów, niewłaściwego traktowania, nieterminowego przekazywania awizo na list polecony, odmowy przyjęcia wniosku o wypłacenie środków pieniężnych na zamieszkanie poza ośrodkiem. Po przeprowadzeniu przez Urząd postępowań wyjaśniających podnoszone zarzuty w dziewięciu przypadkach nie potwierdziły

³⁶ W trybie art. 231 kpa

się, a skargi uznano za bezzasadne. W trzech przypadkach skargi uznano za zasadne. Dotyczyły one nieprzekazania przez pracownika ośrodka w terminie awizo na odbiór przesyłki sądowej oraz niewłaściwych zachowań pracowników ośrodków. Urząd podjął działania w celu wyeliminowania ujawnionych w postępowaniach nieprawidłowości. Wśród pozostałych 15 skarg podnoszono zarzuty dotyczące m. in. blokowania maszyn wydających numerki do okienek oraz godzin obsługi w Punkcie Obsługi Cudzoziemców przy ul. Taborowej 33 w Warszawie, przewlekłego postępowania administracyjnego, nieuprzejmego zachowania pracowników Urzędu oraz niewłaściwego zachowania innych cudzoziemców. Skargi te zostały uznane za bezzasadne. W przypadku najczęściej powtarzających się zarzutów odnoszących się m. in. do terminowości załatwianych spraw, Szef Urzędu zarządził przeprowadzenie 14 kontroli (w tym sześć wewnętrznych i osiem w organach niższego stopnia). Temat omawiany był również na cyklicznych posiedzeniach kadry zarządzającej Urzędu. Urząd podejmuje działania naprawcze mające na celu dostosowanie wewnętrznych procedur oraz przyjętych sposobów postępowania w określonych przypadkach. Ustalenia kontroli NIK dotyczące przewlekłości postępowań o nadanie statusu uchodźcy wskazują, że działania te jak na razie nie były w pełni skuteczne.

(dowód: akta kontroli str. 301-503)

Ustalono nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
Uwagi dotyczące badanej działalności	W ocenie NIK czas pracy Punktu Obsługi Cudzoziemców przy ul. Taborowej 33 w Warszawie przy jednoczesnym występowaniu złożoności załatwianych spraw (średni czas obsługi klientów, wynosił w niektóre dni powyżej 1 h ³⁷) powodował, że w niektóre dni nie wszyscy cudzoziemcy mogli być obsłużeni. Urząd powinien podjąć działania, których efektem będzie obsługa wszystkich cudzoziemców przybywających w danym dniu do Punktu Obsługi Cudzoziemców lub umożliwienie zapisów na dany dzień, np. za pośrednictwem internetu.
Ocena częściowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze, zwracając jednak uwagę na stwierdzony podczas kontroli NIK brak postępów w zakresie terminowości prowadzenia postępowania, które było podnoszone przez skarżących.

2. Realizacja przez Urząd rekomendacji zawartych w dokumencie: *Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*

Opis stanu faktycznego W dokumencie p. n.: „*Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” zawarto 14 rekomendacji, których adresatem bądź podmiotem współpracującym jest Urząd do Spraw Cudzoziemców.

W okresie objętym trwały prace UDSC nad szczegółowymi ustaleniami służącymi wdrożeniu rekomendacji w zakresie pomocy socjalnej, działań preintegracyjnych, integracji uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą, przesłanek pobytu tolerowanego, przesiedleń oraz integracji cudzoziemców. Termin wdrożenia rekomendacji upływa w 2015 r. i 2016 r.

W zakresie pomocy socjalnej dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy zawarto trzy rekomendacje.

Rekomendacja 3.1.1. *Rozważenie możliwości wprowadzenia mechanizmu pozwalającego na dostosowanie zakresu pomocy finansowej udzielanej wnioskodawcom pobierającym świadczenia poza ośrodkiem do potrzeb tej grupy beneficjentów i ich sytuacji materialnej*, Urząd w marcu 2014 r. przygotował analizę w zakresie waloryzacji świadczeń pieniężnych dla cudzoziemców oraz projekt rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie

³⁷ Patrz pkt 1.3 niniejszego Wystąpienia.

wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu dla uchodźcy. Termin wdrożenia upływa w 2016 r.

Rekomendacja 3.1.2 *Rozpoczęcie procesu przechodzenia od kwaterunku cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w dużych obiektach do modelu wynajmowania niewielkich obiektów równomiernie zlokalizowanych na terytorium całego kraju, w szczególności w dużych aglomeracjach z odpowiednio chłonnymi rynkami pracy oraz lepszymi możliwościami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych* – rezultatem wdrażania rekomendacji od 2010 r. było posiadanie przez Urząd 13 obiektów: czterech własnych i dziewięciu najmowanych od podmiotów prywatnych, wylanianych w trybie przetargu nieograniczonego. Ośrodki administrowane przez prywatnych właścicieli posiadają od 80 do 120 miejsc, z możliwością ich zwiększenia. Przed 2010 r. było 19 ośrodków, a liczba mieszkańców w ośrodku wynosiła średnio 200-300 osób. Propozycje zapisów uwzględniających położenie ośrodków oraz sytuację na rynkach pracy zostaną zaproponowane przez Urząd w nowej Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) na zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców. W I połowie 2015 r. planowane jest ogłoszenie postępowania przetargowego. Przeprowadzanie zamówień publicznych na ośrodki o takiej liczbie miejsc stanowi bezpośrednie wdrażanie rekomendacji.

Rekomendacja 3.1.3 *Rozważenie możliwości zlecania zadania kompleksowego prowadzenia wybranych ośrodków przez organizacje pozarządowe, w celu usprawnienia form udzielanej pomocy* – art. 79 ust. 2 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP zezwala Szefowi Urzędu zlecić prowadzenie ośrodków organizacjom społecznym, stowarzyszeniom lub innym osobom prawnym lub fizycznym. Dotychczasowa praktyka Urzędu w tym zakresie nie zakończyła się sukcesem, m. in. z powodu proponowanej ceny³⁸. Warunkiem koniecznym przyznania organizacjom możliwości prowadzenia ośrodków jest spełnianie wymagań określonych w SIWZ, w związku z czym brak jest możliwości, aby organizacje pozarządowe otrzymały osobne zlecenie na prowadzenie ośrodków.

W ramach *Działań preintegracyjnych* w dokumencie p. n.: „*Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” sformułowano pięć rekomendacji:

3.2.1 Działania preintegracyjne powinny kłaść duży nacisk na informowanie cudzoziemców o realiach życia w Polsce, w tym o sytuacji na rynku pracy, wysokości świadczeń pomocy społecznej oraz dostępie do mieszkań – w okresie objętym kontrolą rekomendacja została wdrożona. Prowadzony był kurs orientacyjny, w którym uczestniczył każdy nowoprzybyły do ośrodka cudzoziemiec. Każdy cudzoziemiec otrzymywał informator „Pierwsze kroki w Polsce”, który został opracowany w następujących językach: polskim, rosyjskim, gruzińskim, arabskim, francuskim i angielskim³⁹.

3.2.2. Należy dążyć do zwalczania negatywnych konsekwencji pozostawiania cudzoziemca w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azylu, motywowania do aktywności własnej i do poszukiwania przez niego konstruktywnych rozwiązań dla własnych problemów życiowych.

3.2.3. Działania preintegracyjne powinny obejmować pomoc prawną, psychologiczną, realizację kursów zawodowych, komputerowych, a także zajęcia językowe oraz poszerzające wiedzę o społeczeństwie polskim i wartościach społecznych i obyczajowych. Można także rozważyć umożliwienie cudzoziemcom zatrudniania przy pracach na terenie ośrodka recepcyjnego. Udział w programach preintegracyjnych miałby charakter dobrowolny.

3.2.4. Należy kontynuować i rozwijać prowadzone dotychczas we współpracy z organizacjami pozarządowymi programy preintegracyjne przy zachowaniu koordynacyjnej roli Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

³⁸ Na podstawie przeprowadzonych postępowań przetargowych na prowadzenie ośrodków dla cudzoziemców, koszt utrzymania cudzoziemca w ośrodku wynosi średnio 42,00 zł/dziennie.

³⁹ Na stronie internetowej www.udsc.gov.pl do pobrania są wersje poradnika dodatkowo w języku ukraińskim i czeczeńskim.

3.2.5. Wskazane byłoby wprowadzenie podstawy do działań preintegracyjnych jako zadania państwowego, aby powyższy kierunek aktywności obejmujący m. in. naukę języka polskiego, wartości społecznych, obyczajowych etc. uzyskał silniejsze podstawy formalno-prawne oraz finansowe.

Urząd, realizując rekomendacje 3.2.2. – 3.2.5, w trakcie prac nad nowelizacją ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zaproponował szereg działań preintegracyjnych, które miały prowadzić do efektywnego wykorzystania przez cudzoziemców czasu oczekiwania na decyzję w sprawie nadania statusu uchodźcy i uniknięcia strachu przed samodzielnością. Proponowany zakres pomocy preintegracyjnej miałby charakter działań miękkich (kursów orientacji kulturowej oraz przekazywania informacji o obowiązujących przepisach prawnych, dodatkowych zajęć z języka polskiego) oraz działań twardych (kursów zawodowych, szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe oraz staże zawodowe). Ostateczny kształt pomocy zostałby dostosowany do indywidualnych preferencji i potrzeb cudzoziemca. Ze względu na znaczne koszty przedstawionych przez Urząd propozycji nie zostały one uwzględnione w aktualnej nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

W zakresie integracji uchodźców i osób objętych ochroną uzupełniającą zostały sformułowane dwie rekomendacje:

3.3.4. Zharmonizowanie procesu przechodzenia z systemu preintegracji do systemu integracji (zapewnienie takiej spójności wymagać będzie w szczególności współdziałania Urzędu do Spraw Cudzoziemców z Ministerstwem Pracy i Pomocy Społecznej, zarówno w obszarze rozwiązań praktycznych, jak i w kreowaniu polityki integracji cudzoziemców). – zharmonizowanie procesu przechodzenia z systemu preintegracji wymaga współdziałania pomiędzy poszczególnymi organami, a także rozszerzenia obecnej współpracy pomiędzy pracownikami ośrodków dla cudzoziemców oraz przedstawicielami Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej. Cudzoziemcy jeszcze w trakcie trwania procedury o nadanie statusu uchodźcy byłiby szczegółowo informowani o przysługujących im prawach oraz o ciążących na nich obowiązkach wynikających z faktu przebywania w Polsce i ubiegania się o ochronę międzynarodową w Polsce.

3.3.10. *Rozważenie możliwości poszerzenia dostępu do indywidualnych programów integracji dla osób, którym wydano zgodę na pobyt tolerowany, jeśli ww. zgoda zostanie przyznana z uwagi na sytuację panującą w kraju pochodzenia cudzoziemca (współpraca z MPiPS).* – rekomendacja odnosi się do nowo wprowadzonej, ustawą z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach⁴⁰, instytucji zgody na pobyt ze względów humanitarnych, która ma być przyznawana m. in. z uwagi na sytuację panującą w kraju pochodzenia cudzoziemca. Konieczne są zmiany ustawowe dotyczące Indywidualnych Programów Integracyjnych oraz zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴¹, które umożliwią prawo do udziału w indywidualnych programach integracji również cudzoziemcom, którzy otrzymali zgodę na pobyt ze względów humanitarnych na terytorium RP.

W zakresie przesłanek pobytu tolerowanego zawarto rekomendację 3.4.1. *Z uwagi na różnorodność przesłanek udzielania zgody na pobyt tolerowany sformułowanych w obecnych uregulowaniach prawnych (przesłanki dotyczące ochrony międzynarodowej oraz ochrony humanitarnej – m. in. prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) wskazane jest ich uporządkowanie we właściwych ustawach. Zakres przesłanek rozpatrywanych w procedurach o udzielenie ochrony międzynarodowej, zawartych w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, powinien być ograniczony wyłącznie do okoliczności związanych z udzieleniem zgody na pobyt tolerowany z uwagi na sytuację panującą w kraju pochodzenia cudzoziemca. Pozostałe (tzw. humanitarne) przesłanki udzielenia zgody na pobyt tolerowany, związane głównie z okolicznościami natury osobistej, powinny być badane w innym trybie i powinny wejść do katalogu przesłanek legalizacji pobytu wskazanych w ustawie o cudzoziemcach. –*

⁴⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1650 ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.

rekomendacja została wdrożona, w ustawie o cudzoziemcach zmieniono regulacje dotyczące zgody na pobyt tolerowany oraz wprowadzono nową instytucję zgody na pobyt ze względów humanitarnych. Zgoda na pobyt ze względów humanitarnych jest udzielana bezterminowo, a karta pobytu wydawana jest na okres dwóch lat.

Rekomendacja 3.5.1. *Uwzględnienie możliwości stałego włączenia się Polski w przyszłości do programów przesiedleń (resettlement) i relokacji* – Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia: liczbę cudzoziemców, którzy mogą być przesiedleni lub relokowani w danym roku; państwa, z których będą oni przybywać; wysokość środków przeznaczonych na pokrycie kosztów przesiedlenia lub relokacji, w tym kosztów związanych z czynnościami podejmowanymi przez organy poza granicami RP, kosztów pomocy świadczonej cudzoziemcom przesiedlonym lub relokowanym i kosztów związanych z ich integracją, a także źródła pokrycia tych kosztów. Rada Ministrów dotychczas nie wydała rozporządzenia w tej sprawie.

W zakresie integracji cudzoziemców zawarto dwie rekomendacje:

4.1.8. *Przygotowanie urzędników, funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej i pracowników innych instytucji publicznych (m. in. doradców zawodowych, pośredników pracy, pracowników socjalnych) do specyfiki pracy z cudzoziemcami (m. in. poprzez prowadzenie działań zmierzających do podniesienia wiedzy i kompetencji wielokulturowych).*

4.3.3. *Wzmacnianie istniejącego systemu zbierania danych o cudzoziemcach przebywających na terytorium i rozpowszechniania statystyk związanych z integracją z perspektywy krajowej, regionalnej i lokalnej (współpraca w MPiPS).*

Wdrożenie ww. rekomendacji związane jest z trwającymi pracami nad dokumentem „Polska polityka integracji cudzoziemców – założenia i wytyczne”. Dalsze, systemowe rozwiązania dotyczące wykonania tych rekomendacji będą realizowane w 2015 r., po przyjęciu ww. dokumentu. Przewiduje się m. in. prowadzenie szkoleń dla przedstawicieli różnych instytucji w celu przygotowania ich do specyfiki pracy z cudzoziemcami (dla rekomendacji 4.1.8.) oraz planuje się m. in. regularny monitoring indywidualnych programów integracji dla osób objętych ochroną międzynarodową (dla rekomendacji 4.3.3.).

Monitoring i ewaluacja realizacji *Polityki Migracyjnej Polski* należy do kompetencji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Zespołu do Spraw Migracji.

(dowód: akta kontroli str. 228-300)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

NIK zwraca uwagę, że w celu oceny skuteczności przyznanej przez Urząd ds. Cudzoziemców pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy, wskazane byłoby rozszerzenie współpracy Urzędu z MPiPS oraz z powiatowymi centrami pomocy rodzinie i miejskimi ośrodkami pomocy społecznej w zakresie monitorowania sytuacji cudzoziemców, w szczególności wymiany informacji czy posiadają oni pracę, mieszkanie lub pobierają zasiłki z opieki społecznej lub zasiłki dla bezrobotnych. Pozwoliłoby to Urzędowi na lepsze rozpoznanie potrzeb cudzoziemców na etapie preintegracji i zapewnienia im odpowiedniej liczby godzin nauki języka polskiego oraz dostępu do poradnictwa zawodowego i prawnego w celu właściwego przygotowania cudzoziemców do usamodzielniania się w procesie integracji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

3. Wydatki Urzędu, w tym realizacja przez Urząd projektów współfinansowanych przez Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców

3.1. Wydatki Urzędu związane z obsługą cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy

W latach 2012 – 2014 (I półrocze) Urząd poniósł wydatki⁴², w łącznej kwocie ⁴³ 210.619,5 tys. zł (2012 r. – 82.219,8 tys. zł; 2013 r. – 87.677,8 tys. zł oraz I półrocze 2014 r. – 40.721,9 tys. zł).

W latach 2012 – 2014 (I półrocze) Urząd wypłacił świadczenia w łącznej kwocie 33.300,1 tys. zł (2012 r. – 12.334,8 tys. zł, 2013 r. – 14.338,9 tys. zł, 2014 r. (I półrocze) – 6.626,4 tys. zł). Świadczenia wypłacone w ośrodkach własnych wyniosły 3.660,3 tys. zł⁴⁴ (2012 r. – 1.267,0 tys. zł, 2013 r. – 1.622,7 tys. zł, I półrocze 2014 r. – 770,6 tys. zł). Natomiast wydatki na świadczenia wypłacone w ośrodkach wynajmowanych wyniosły w badanym okresie łącznie 6.896,5 tys. zł⁴⁵ (2012 r. – 2.402,9 tys. zł, 2013 r. – 2.913,7 tys. zł, I półrocze 2014 r. – 1.579,9 tys. zł).

Wydatki związane z zakwaterowaniem cudzoziemców w ośrodkach wynajmowanych w latach 2012-2014 (I półrocze) wyniosły łącznie 27.543,0 tys. zł (2012 r. – 7.923,3 tys. zł, 2013 r. – 12.194,4 tys. zł, I półrocze 2014 – 7.425,3 tys. zł).

Wydatki związane z wyżywieniem oraz zakupem środków żywnościowych w latach 2012-2014 (I kwartał) wyniosły łącznie w ośrodkach własnych 3.590,8 tys. zł (2012 r. – 1.710,4 tys. zł, 2013 r. – 1.586,9 tys. zł, I kwartał 2014 r. – 293,5 tys. zł), a w ośrodkach najmowanych łącznie 6.760,8 tys. zł (2012 r. – 2.812,9 tys. zł, 2013 r. – 3.147,9 tys. zł, I kwartał 2014 r. – 800,0 tys. zł).

Średnioroczny koszt utrzymania osoby⁴⁶ zakwaterowanej w ośrodku wyniósł:

- Dębak - 19,0 tys. zł (2012 r. – 21,6 tys. zł, 2013 r. – 17,2 tys. zł, I kwartał 2014 r. 18,3 tys. zł), w którym średniorocznie przebywało od 136 do 177 cudzoziemców (2012 r. – 136, 2013 r. – 175, I kwartał 2014 r. – 177);

- Biała Podlaska – 20,6 tys. zł (2012 r. – 22,7 tys. zł, 2013 r. – 19,5 tys. zł, I kwartał 2014 r. – 19,5 tys. zł), w którym średniorocznie przebywało od 70 do 127 cudzoziemców (2012 r. – 100, 2013 r. – 127; I kwartał 2014 – 70);

- Czerwony Bór – 21, 8 tys. zł (2012 r. – 20,6 tys. zł, 2013 r. – 24,7 tys. zł, I kwartał 2014 r. – 20,0 tys. zł), w którym średniorocznie przebywało od 45 do 120 cudzoziemców (2012 r. – 120, 2013 r. – 55, I kwartał 2014 r. – 45);

- Linin – 15,6 tys. zł (2012 r. – 19,0 tys. zł, 2013 r. – 15,0 tys. zł, I kwartał 2014 r. – 15,6 tys. zł), w którym średniorocznie przebywało od 150 do 281 cudzoziemców (2012 r. – 150, 2013 r. – 281, I kwartał 2014 r. – 272);

W ośrodkach najmowanych średnioroczne koszty zakwaterowania i wyżywienia cudzoziemców wyniosły 25,1 tys. zł (2012 r. – 20,7 tys. zł, 2013 r. – 24,5 tys. zł, I kwartał 2014 r. – 30,2 tys. zł, w których średniorocznie przebywało od 959 do 1210 cudzoziemców (2012 r. – 959, 2013 r. – 1150, I kwartał 2014 r. – 1210). Koszty zakwaterowania i

⁴² sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28

⁴³ Dział 750 rozdział 75073 oraz dział 852 rozdział 85231.

⁴⁴ Kwota wypłaconych świadczeń dotyczyła osób zakwaterowanych w ośrodkach własnych, bez świadczeń pieniężnych na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu dla cudzoziemców.

⁴⁵ Kwota wypłaconych świadczeń dotyczyła osób zakwaterowanych w ośrodkach wynajmowanych, bez świadczeń pieniężnych na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu dla cudzoziemców.

⁴⁶ Koszt całkowity – wyżywienie, wynagrodzenie pracowników, środki czystości, odzież, pozostałe koszty (energia elektryczna, gaz, zimna woda, konserwacja i naprawa sprzętu, wywóz śmieci, dezynsekcja, deratyzacja, usługi pralnicze, dozór mienia, konwoje).

wyżywienia skalkulowane były w stawce za dzienne zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców, określone w umowach zawartych z UDSC.

NIK zwraca uwagę, że średnioroczne koszty utrzymania w ośrodkach najmowanych były o 5,8 tys. zł wyższe niż w ośrodkach własnych Urzędu (w ośrodkach własnych wynosiły 19,3 tys. zł, a w najmowanych 25,1 tys. zł). W związku ze znacznym zróżnicowaniem średniorocznych kosztów utrzymania 1 osoby w ośrodkach własnych i ośrodkach najmowanych NIK wskazuje na potrzebę dokonania analizy porównawczej ponoszonych przez nich kosztów jednostkowych w celu realizacji zasady określonej w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁷ wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Wydatki majątkowe, poniesione na ośrodki, w badanym okresie wyniosły łącznie 444,7 tys. zł (2012 r. – 33,1 tys. zł, 2013 r. – 411,6 tys. zł, w I półroczu 2014 r. nie poniesiono wydatków z tego tytułu), z czego 425,4 tys. zł (95,7% wydatków majątkowych) dotyczyło wydatków majątkowych poniesionych w ośrodkach własnych. Na realizację projektów współfinansowanych ze środków z EFU, Urząd w latach 2012 – 2014 (I półrocze) poniósł łącznie wydatki w wysokości 1.025,4 tys. zł (2012 r. – 406,6 tys. zł, 2013 r. – 503,8 tys. zł, I półrocze 2014 r. – 114,9 tys. zł). Środki UE w badanym okresie wyniosły 2.355,4 tys. zł (2012 r. – 674,9 tys. zł, 2013 r. – 1.335,6 tys. zł, I półrocze 2014 r. – 344,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 74-87; 639-640; 1004-1083; 1109-1206)

3.2. Efekty rzeczowe wydatków Urzędu

W ramach wydatków poniesionych w 2012 r. Urząd przeprowadził m. in. modernizację systemu *Pobyt*⁴⁸, koszt 3 473,0 tys. zł. Zaprojektowano, wykonano, wdrożono i uruchomiono aplikację systemu *Pobyt* w związku z realizacją projektu „Usprawnienie postępowań prowadzonych w sprawach wjazdu, przejazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców na terytorium Polski poprzez modernizację systemu teleinformatycznego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców”. Zakupiono m. in. klaster serwerowy wraz z macierzą, czytniki papilarne, czytniki dokumentów, laptopy (14 szt.), 100 komputerów, dostawę i instalację platformy sprzętowej oraz przeniesienie aktualnie eksploatowanej Aplikacji Konsultacyjnej Centralnego Organu Wizowego i Podsystemu weryfikacji Wniosków wizowych. Zakupy związane były z prawidłowym zabezpieczeniem funkcjonowania pomieszczeń serwerowni, sprzętu bazodanowego, urządzeń sieciowych, aplikacji systemów *COW* i *Pobyt* oraz możliwością pracy użytkowników z wykorzystaniem stacji roboczych.

Ponadto Urząd poniósł m. in. wydatki w wysokości 26,6 tys. zł na doposażenie kuchni - Punktów Żywienia w sprzęt i artykuły kuchenne (Ośrodek w Dębaku oraz Lininie); 26,8 tys. zł na zakup talerzy i sztućców dla cudzoziemców; 50,5 tys. zł na zakup sprzętu AGD i RTV do pomieszczeń ogólnodostępnych dla cudzoziemców (pralki, chłodziarko-zamrażarki, kuchnie elektryczne, telewizory, czajniki itp.); 315,6 tys. zł na zakup materiałów kwaterekowych (materace, łóżka, szafy, bielizna pościelowa, koce, ręczniki, firanki).

W ramach wydatków poniesionych w 2013 r. Urząd zakupił m. in. czytniki linii papilarnych oraz system *Pobyt* V.2 - wydatek 1 968,8 tys. zł; przeprowadzono prace remontowe w Ośrodku dla cudzoziemców w Dębaku – 133,3 tys. zł – remont pomieszczeń sanitarnych i kuchennych budynku starego hotelu, serwis oczyszczalni ścieków, wymiana odcinka instalacji elektrycznej.

W latach 2012-2013 wykonano dokumentację techniczną w celu zrealizowania w ośrodkach własnych Urzędu instalacji monitoringu wizyjnego CCTV – 249,9 tys. zł (za dwa lata). Zainstalowanie systemu monitoringu CCTV na podstawie przygotowanej dokumentacji pozwoliło na zabezpieczenie przed działaniami niepożądanymi, takimi jak dewastacje

⁴⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 885

⁴⁸ Krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców

pomieszczeń ogólnodostępnych w ośrodkach oraz zwiększyło bezpieczeństwo poruszania w ciągach komunikacyjnych zlokalizowanych w budynkach mieszkalnych.

Wykonano system sygnalizacji przeciwpożarowej w ośrodku w Czerwonym Borze koszt – 175,5 tys. zł, co pozwoliło na zapewnienie bezpieczeństwa cudzoziemcom i pracownikom oraz dostosowanie obiektu do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych. Przeprowadzono również pracę remontową na terenie tego ośrodka koszt – 294,8 tys. zł.

Urząd zakupił agregat chłodniczy wraz z wyposażeniem do komory chłodniczej, koszt 19,3 tys. zł, do ośrodka w Dębaku. Zakup był podyktowany koniecznością zapewnienia właściwych warunków przechowywania owoców i warzyw do przygotowywania posiłków w punkcie żywienia cudzoziemców zakwaterowanych w ośrodku.

Poniesione w latach 2012-2014 (I półrocze) przez Urząd wydatki przyniosły efekty w postaci poprawy warunków realizacji zadań statutowych Urzędu, umożliwiły poprawę warunków pracy, zwiększenie bezpieczeństwa przechowywanych dokumentów, poprawę warunków bytowych dla cudzoziemców w ośrodkach. Wydatki obejmowały również zakup odzieży i środków higieny osobistej dla pracowników i cudzoziemców.

(dowód: akta kontroli str. 1210-1243)

3.3. Programy realizowane i współfinansowane ze środków EFU na rzecz uchodźców

Minister Spraw Wewnętrznych, w okresie 2012 - 2014 r. (I półrocze) zrealizował następujące rozliczone projekty na rzecz uchodźców, finansowane ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców (EFU)⁴⁹:

- „Pierwsze kroki w Polsce – praktyczny informator dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce” (kwota wydatków – 123,7 tys. zł, dofinansowanie unijne – 92,8 tys. zł, wydano informator w sześciu językach);
- „Remont punktu przyjmowania wniosków od cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azyl” (kwota wydatków – 385,3 tys. zł, dofinansowanie unijne – 288,9 tys. zł, przeprowadzono remont Punktu Obsługi Cudzoziemców przy ul. Taborowej 33 w Warszawie);
- „Rozbudowa biblioteki Wydziału Informacji o Krajach Pochodzenia” (projekt realizowany na podstawie dwóch umów; umowa pierwsza opiewała na kwotę – 162,0 tys. zł, dofinansowanie unijne – 121,5 tys. zł, druga umowa – 518,8 tys. zł, dofinansowanie unijne – 389,1 tys. zł, zakupiono m. in. książki, mapy, drukarki, projektory, meble biblioteczne);
- „Szkolenie językowe i merytoryczne dla pracowników UdSC” (kwota wydatków – 26,6 tys. zł, dofinansowanie unijne – 20,0 tys. zł, m. in. szkoleniem językowym objęto ogółem 105 pracowników Urzędu);
- „Wsparcie materialne dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Zakup wyprawek szkolnych, sportowych oraz dla niemowląt” (kwota wydatków – 293,0 tys. zł, dofinansowanie unijne – 219,7 tys. zł, m. in. w roku 2013 zakupiono 43,6 tys. sztuk pieluch dla niemowląt oraz 40 wózków dziecięcych);
- „Misje badawcze do krajów pochodzenia” (kwota wydatków – 88,2 tys. zł, dofinansowanie unijne – 66,1 tys. zł, zorganizowano i przeprowadzono wyjazdy m. in. do: Republiki Kirgiskiej dla 4 osób, Republiki Białorusi dla 3 osób).

⁴⁹ Podstawą prawną do wykorzystania przez Polskę środków EFU stanowiła decyzja nr 537/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca EFU na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”. Zgodnie z zatwierdzonym przez KE systemem zarządzania instytucją odpowiedzialną był Departament Współpracy Międzynarodowej i Funduszy Europejskich, natomiast Urząd był beneficjentem wyszczególnionych projektów.

W ramach poniesionych wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków EFU Urząd m. in. przeprowadził prace remontowe na terenie ośrodka w Czerwonym Borze, koszt poniesiony przez Urząd wyniósł ogółem 294,8 tys. zł. Wykonane prace obejmowały modernizację węzła CO i CWU, wymianę instalacji CO wraz z wymianą grzejników, wymianę instalacji ciepłej i zimnej wody, wymianę instalacji kanalizacji sanitarnej, remont łazienek i pomieszczeń sanitarnych, remont klatek schodowych wraz z korytarzami, remont pomieszczeń mieszkalnych oraz remont i przebudowę pomieszczeń administracyjnych, usługowych i technicznych. Projekt ten zgodnie z założeniami będą rozliczane w 2015 r.

Wydatki na współfinansowanie projektów z udziałem środków EFU przyniosły efekty w postaci poprawy jakości i przyśpieszenia procedury azylowej⁵⁰, zwiększenie dostępu do źródeł informacji o krajach pochodzenia cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy poprzez próbę weryfikacji faktów na miejscu⁵¹, poprawy warunków obsługi cudzoziemców na terenie RP w trakcie trwania procedury azylowej⁵² oraz ich warunków pobytowych, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb niemowląt oraz dzieci w wieku szkolnym⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 1210-1243)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Średnioroczne koszty utrzymania w ośrodkach najmowanych były o 5,8 tys. zł wyższe niż w ośrodkach własnych Urzędu (w ośrodkach własnych wynosiły 19,3 tys. zł, a w najmowanych 25,1 tys. zł). Koszty utrzymania cudzoziemców w ośrodkach własnych obejmowały całkowite koszty ośrodka: wyżywienie, wynagrodzenie pracowników, środki czystości, odzież, pozostałe koszty (energia elektryczna, gaz, zimna woda, konserwacja i naprawa sprzętu, wywóz śmieci, dezynsekcja, deratyzacja, usługi pralnicze, dozór mienia, konwoje). Koszty zakwaterowania i wyżywienia w ośrodkach najmowanych skalkulowane były w stawce za dzienne zakwaterowanie i wyżywienie cudzoziemców, określone w umowach zawartych z UDSC. W związku ze znacznym zróżnicowaniem wysokości średniorocznych kosztów utrzymania 1 osoby w ośrodkach własnych i ośrodkach najmowanych, NIK wskazuje na potrzebę dokonania przez Szefa Urzędu analizy porównawczej ponoszonych przez nich kosztów jednostkowych w celu realizacji zasady określonej w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁴ wydatkowania środków w sposób celowy i oszczędny i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Wnioski pokontrolne

IV. Uwagi i wnioski

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 Kontroli⁵⁵, wnosi o:

1. Wprowadzenie systematycznego, okresowego badania ankietowego dotyczącego stopnia satysfakcji cudzoziemców w zakresie warunków zakwaterowania w ośrodkach jako narzędzia pomocnego w pracy Urzędu.

⁵⁰ Dotyczy projektu „Rozbudowa biblioteki Wydziału Informacji o Krajach Pochodzenia”.

⁵¹ Dotyczy projektu „Misje badawcze do krajów pochodzenia”.

⁵² Projekt 1/11/2011/EFU – remont punktu przyjmowania wniosków od cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy lub azyl.

⁵³ W ramach projektu „Wsparcie materialne dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Zakup wyprawek szkolnych, sportowych oraz dla niemowląt”.

⁵⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 885

⁵⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zmianami

2. Wydłużenie godzin przyjęć interesantów w Punkcie Obsługi Cudzoziemców przy ul. Taborowej 33 lub umożliwienie zapisów na konkretne terminy przyjęć oraz oznakowanie dojścia do ww. Punktu od strony ul. Kłobuckiej, gdzie znajduje się najbliższy przystanek komunikacji miejskiej.
3. Zintensyfikowanie działań w celu objęcia nauką języka polskiego, jak największej liczby cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.
4. Wyeliminowanie przypadków wydawania po terminie zaświadczeń określonych w art. 36 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Wyeliminowanie przypadków prowadzenia postępowań w sprawie nadania statusu uchodźcy po terminie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
6. Informowanie strony postępowania o zakończeniu postępowania dowodowego i możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów zgodnie z art. 10 § 1 kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców 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 14 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 ...9....marca 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Uczkiewicz

.....
Podpis