



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP – 4101-14-01/2013

P/13/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/020 – Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Remigiusz Rutkowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 87844 z dnia 5 listopada 2013 r. 2. Zbigniew Łupicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87845 z dnia 5 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli, str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Opolski Urząd Wojewódzki ¹ , ul. Piastowska 14, 45-082 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Wilczyński, Wojewoda Opolski ² (dowód: akta kontroli, str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowe i sprawne realizowanie przez Wojewodę zadań w zakresie prowadzonych postępowań w sprawach: 1) stwierdzania lub potwierdzania posiadania obywatelstwa polskiego, 2) uznania za repatrianta oraz 3) uznania za obywatela polskiego cudzoziemców przebywających nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 2 lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, które uzyskał w związku z polskim pochodzeniem. W szczególności Wojewoda rozpatrzył merytorycznie wszystkie wnioski objęte badaniem, nie pozostawiając żadnego z nich bez rozpoznania. W odniesieniu do prowadzonych postępowań w sprawie stwierdzenia lub potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego wydawane były akty administracyjne dla osób, które legitymowały się stosownymi dokumentami. Także w przypadku prowadzonego postępowania w sprawie uznania za repatrianta organ I instancji prawidłowo odmówił przyznania takiego statusu, co zostało dodatkowo potwierdzone utrzymaniem tej decyzji w mocy przez organ odwoławczy. Jednocześnie za obywateli polskich - w badanej próbie - uznano wyłącznie te osoby, które przebywały nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dwóch lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, które uzyskały w związku z polskim pochodzeniem oraz które posiadały udokumentowaną znajomość języka polskiego. Nie stwierdzono natomiast, aby Wojewoda uzależnił wydanie decyzji w takich sprawach od przedstawienia dokumentów które nie odnosiły się do wskazanych warunków czy też aby dokonywał weryfikacji polskiego pochodzenia wnioskodawcy. W ocenie NIK w postępowaniach objętych badaniem nie odnotowano również działań, które w nieuzasadniony sposób przedłużały rozstrzyganie spraw objętych wnioskami.

Oceniając działalność Wojewody dotyczącą realizacji zadań w zakresie osiedlania się osób polskiego pochodzenia na podstawie art. 52 ust. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴ NIK

¹ Dalej: OUW lub Urząd.

² Dalej: Wojewoda.

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

⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: *Konstytucja RP*.

ma na uwadze to, iż merytorycznie rozpoznano wszystkie wnioski objęte próbą przyjętą do badania, a rozstrzygając w drodze decyzji administracyjnych o zezwoleniu na osiedlenie się stosowano odpowiednio procedurę wynikającą z przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o cudzoziemcach*⁵, przy czym stwierdzanie polskiego pochodzenia następowało na podstawie przepisów o repatriacji. Jednocześnie Wojewoda stosując przepisy ustawy *o cudzoziemcach* postępował zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Prezesa Rady Ministrów, podczas rozstrzygania w 2005 r. sporu o właściwość pomiędzy Wojewodą Podkarpackim a Prezesem Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców. NIK nie stwierdziła ponadto, aby działania Wojewody podejmowane w ramach procedury udzielania osobom polskiego pochodzenia zezwoleń na osiedlenie się na podstawie art. 52 ust. 5 *Konstytucji RP* charakteryzowały się nadmierną uznaniowością w zakresie wymaganych od wnioskodawców dokumentów czy informacji – rozstrzygając takie sprawy stosowano odpowiednio w tym zakresie przepisy ustawy *o cudzoziemcach*, nie żądając jednak od wnioskodawców dokumentów potwierdzających tytuł prawny do zajmowania lokalu mieszkalnego. Odmowy udzielenia zezwolenia na osiedlenie się były związane z nieudowodnieniem posiadania polskiego pochodzenia przez wnioskodawców, przy czym stwierdzenie polskiego pochodzenia następowało na podstawie dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie przedłożonych przez wnioskodawców lub uzyskanych przez organ administracji w toku prowadzonego postępowania administracyjnego - posiadanie przez wnioskodawcę Karty Polaka, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 7 września 2007 r. *o Karcie Polaka*⁶ nie było dla Wojewody wystarczającą przesłanką do uznania strony postępowania za osobę polskiego pochodzenia.

Uzasadniając pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, ocenę realizacji zadań Wojewody w zakresie wykorzystania środków z rezerwy celowej budżetu państwa "Pomoc dla repatriantów" NIK stwierdza, że organ ten dołożył wszelkich starań w celu efektywnego wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną repatriantom, w tym m.in. rzetelnie sporządzał wnioski do właściwego ministra o przyznanie środków z rezerwy celowej, a ujęte w tych wnioskach kwoty określały niezbędne potrzeby jednostek samorządu terytorialnego. Udzielane starostom dotacje w oparciu o przepis art. 23 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. *o repatriacji*⁷ na aktywizację zawodową repatriantów były przyznawane na podstawie złożonych wniosków, w prawidłowej wysokości, a terminy ich przekazania umożliwiały wywiązanie się starostów ze zobowiązań wynikających z umów zawartych z pracodawcami. Wojewoda nie egzekwował co prawda od starostów składania wymaganych § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. *w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa "Pomoc dla repatriantów", udzielania dotacji powiatowi i gminie, przekazywania staroście środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy oraz wzorów wniosków o udzielenie dotacji powiatowi i gminie*⁸, wniosków o udzielenie dotacji o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy *o repatriacji*, lecz nie miało to wpływu na prawidłowość udzielenia dotacji (jedeny przypadek udzielenia dotacji w kwocie niższej od należnej dotyczył przekazania Wojewodzie przez Ministra Finansów środków nie pozwalających na jednorazowe przekazanie - przez właściwego starostę - kwoty pomocy należnej repatriantowi w wysokości wynikającej z decyzji podjętej przez właściwego ministra).

Zastrzeżenia NIK związane są z nieprawidłowościami dotyczącymi braku pełnej i rzetelnej analizy i oceny wniosków o przekazanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa "Pomoc dla repatriantów", gdyż dwie dotacje spośród czterech udzielonych na podstawie art. 17 ust. 2 lub art. 22 ust. 1 ustawy *o repatriacji* (a związanych z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego) przekazano w nadmiernej wysokości, a ponadto od jednej gminy ubiegającej się o udzielenie dotacji nie wyegzekwowano podania we wszystkich 17 złożonych przez nią wnioskach poniesionych przez tą gminę kosztów związanych z zapewnieniem lokalu mieszkalnego dla repatriantów i członków ich najbliższej rodziny.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 264, poz. 1573 ze zm., dalej: *ustawa o cudzoziemcach*.

⁶ Dz. U. Nr 180, poz. 1280 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm., dalej: *ustawa o repatriacji*.

⁸ Dz. U. Nr 229, poz. 2279, dalej: *rozporządzenie w sprawie podziału rezerwy celowej*.

Ponadto we wszystkich 17 porozumieniach zawartych przez Wojewodę na podstawie art. 21 ustawy o repatriacji nieprawidłowo ustalono termin przekazania dotacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość i sprawność działań Wojewody w zakresie zadań realizowanych na podstawie rozwiązań przyjętych w aktach prawnych odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 18 ust. 4 załącznika do zarządzenia nr 139/09 Wojewody z dnia 19 sierpnia 2009 r. (ze zm.) do zadań Oddziału ds. Cudzoziemców i Obywatelstwa Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców należy w szczególności prowadzenie spraw:

- w zakresie legalizacji pobytu w RP (pkt 2),
- z zakresu udzielania cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie (pkt 3),
- z zakresu obywatelstwa: uznanie za obywatela polskiego, nadanie obywatelstwa polskiego, stwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego, prowadzenie rejestru nadania i utraty obywatelstwa polskiego (pkt 16),
- z zakresu repatriacji: poświadczanie obywatelstwa polskiego repatriantom, wydawanie decyzji o uznaniu za repatrianta, sporządzanie porozumień w sprawie udzielania gminom dotacji celowej z budżetu państwa na remont i adaptację lokali mieszkalnych dla repatriantów oraz kontrola merytoryczna ich realizacji, planowanie środków finansowych przeznaczonych na pomoc dla repatriantów oraz ocena prawidłowości i stopnia wykorzystania tych środków przez jednostki samorządu terytorialnego (pkt 17).

(dowód: akta kontroli, str. 268-281)

Wojewoda w latach 2003-2005 występował do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim o ich włączenie się do procesu repatriacji. Wojewoda nie posiadał dokumentów potwierdzających występowanie - w okresie objętym kontrolą - do wójtów, burmistrzów i prezydentów o przyjmowanie repatriantów. Niemniej jednak w rocznych sprawozdaniach z przebiegu akcji repatriacyjnej przesyłanych do Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji/ Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, sporządzanych przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, Wojewoda informował, że podejmowano wiele starań aby zachęcić władze gmin do zapraszania repatriantów m.in. poprzez przeprowadzenie rozmów z kilkunastoma władzami gmin. Zgodnie z tymi sprawozdaniem gminy były informowane o możliwości ubiegania się o zwrot części kosztów poniesionych na przygotowanie mieszkań dla repatriantów lub kosztów remontów wykonanych przez gminę lub repatrianta. Oceniając te działania Wojewoda - w składanych sprawozdaniach - stwierdzał, że działania te nie zawsze są skuteczne bowiem w niektórych latach na teren województwa nie przybył żaden repatriant (np. w 2009 r.). Wpływ na taką sytuację ma m.in. kryzys finansów publicznych. Jednocześnie wskazano, że na terenie Opolszczyzny zostało zarejestrowane "Stowarzyszenie na rzecz repatriacji", z którym to stowarzyszeniem Wojewoda utrzymuje kontakt. Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że informacje o zasadach repatriacji przekazywane były pracownikom jednostek samorządu terytorialnego przez pracowników tego Wydziału przy okazji szkoleń organizowanych przez OUW. Ponadto ww. wskazała, że wielokrotnie wypowiadała się w lokalnych mediach (w prasie, radiu i telewizji), na temat repatriacji i nabywania obywatelstwa polskiego. Ponadto stwierdziła, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji / Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w latach 2009-2013 nie zlecało przeprowadzania akcji informacyjnych w zakresie repatriacji.

(dowód: akta kontroli, str. 1186-1196, 1259-1260d, 1358, 1359)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z preambułą do ustawy o repatriacji powinnością organów państwa, w tym Wojewody, jest umożliwienie repatriacji Polakom, którzy pozostali na Wschodzie. Tym samym uznać należy, że pomimo braku formalnego obowiązku, wynikającego wprost z przepisów prawa, prowadzenia akcji informacyjnej czy też wobec braku działań ze strony organów centralnych Wojewoda uprawniony był do samodzielnego

prowadzenia akcji informacyjnej dotyczącej repatriacji, skierowanej do jednostek samorządu terytorialnego, a ukierunkowanej na zachęcenie gmin i powiatów do czynnego udziału w procesie repatriacji.

W okresie objętym kontrolą do Wojewody złożono 14 wniosków w sprawie stwierdzenia (do 2012 r.) lub potwierdzenia (począwszy od 2012 r.) posiadania obywatelstwa polskiego, z tego: w 2009 r. 5 wniosków, w 2010 r. 4 wnioski, w 2011 r. 2 wnioski, w 2012 r. 1 wniosek (w sprawie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego) oraz w I półroczu 2013 r. 2 wnioski (w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego).

Wojewoda wydał łącznie 20 pozytywnych decyzji w sprawie stwierdzenia (do 2012 r.) lub potwierdzenia (od 2012 r.) posiadania obywatelstwa polskiego, z tego: w 2009 r. 10 decyzji, w 2010 r. 4 decyzje, w 2011 r. 2 decyzje, w 2012 r. 1 decyzję (w sprawie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego) oraz w I półroczu 2013 r. 3 decyzje (w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego). W okresie objętym kontrolą nie pozostawiono żadnego wniosku bez rozpatrzenia ani też nie odmówiono stwierdzenia/potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego. Od żadnej decyzji nie wniesiono również odwołania.

W sprawach o uznanie za repatrianta do Wojewody wpłynął jeden wniosek (w I półroczu 2013 r.) - po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego odmówiono uznania wnioskodawcy za repatrianta. Od decyzji tej wniesiono odwołanie do właściwego ministra, a w postępowaniu odwoławczym utrzymano w mocy decyzję organu I instancji.

Wojewoda w latach 2012-2013 (I półrocze) rozpatrzył łącznie 4 wnioski o uznanie za obywatela polskiego na podstawie art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim, z tego w 2012 r. wpłynął 1 wniosek. W każdym z tych przypadków uznano wnioskodawców (łącznie: 4 osoby) za obywateli polskich - 3 osoby zostały uznane za obywateli polskich w I półroczu 2013 r. Żadne postępowanie nie zostało zakończone decyzją o odmowie uznania cudzoziemca za obywatela polskiego ani też nie zostało umorzone na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. *o obywatelstwie polskim*⁹ lub zawieszone na podstawie art. 35 ust. 2 tej ustawy. Z uwagi na pozytywne rozpoznanie wniosków od żadnej z decyzji nie wniesiono odwołania.

Do Wojewody w okresie objętym kontrolą wpłynęło łącznie 58 wniosków o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 52 ust. 5 *Konstytucji RP*, z tego: w 2009 r. 10 wniosków, w 2010 r. 1 wniosek, w 2011 r. 14 wniosków, w 2012 r. 22 wnioski oraz w I półroczu 2013 r. 11 wniosków. Wszystkie wnioski zostały rozpoznane, przy czym wydano łącznie 43 decyzje dla 43 osób w których wyrażono zgodę na osiedlenie się (w tym: w 2009 r. 4 decyzje, w 2010 r. 1 decyzję, w 2011 r. 11 decyzji, w 2012 r. 18 decyzji oraz w I półroczu 2013 r. 9 decyzji) oraz 9 decyzji dla 9 osób odmawiających zgody na osiedlenie się (w tym: w 2009 r. 1 decyzję, w 2011 r. 3 decyzje, w 2012 r. 3 decyzje oraz w I półroczu 2013 r. 2 decyzje). W 2009 r. umorzono 5 postępowań, a w I półroczu 2013 r. jeden wniosek przekazano zgodnie z właściwością do Wojewody Lubuskiego. Od żadnej z wydanych przez Wojewodę decyzji nie wniesiono odwołania.

(dowód: akta kontroli, str. 282-285b)

1.1. Postępowania w sprawie stwierdzenia lub potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez repatriantów

Opis stanu faktycznego

Analizę postępowań w sprawie stwierdzenia/potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przeprowadzono na podstawie postępowań prowadzonych w sprawach oznaczonych sygnaturach SO.II.BK-5022-1-1/09, SO.II.BK-5022-1-3/09, SO.II.BK-5022-1-7/09, SO.II.BK-5022-1-10/09, SO.II.BK-5022-1-1/10, SO.II.BK-5022-1-3/10, SO.II.6122.1.1.2011.BK, SO.II.6122.1.1.2012.BK, SO.II.6122.1.1.2013.BK oraz SO.II.6122.1.2.2013.BK.

W prowadzonym przez Wojewodę postępowaniach w sprawie stwierdzenia/potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego przez repatriantów nie obowiązywała procedura

⁹ Dz. U., poz. 161, dalej: *ustawa o obywatelstwie polskim z 2009 r.*

wewnętrzna, a podstawą prawną działań były przepisy ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. *o obywatelstwie polskim*¹⁰, obowiązującej do dnia 15 sierpnia 2012 r. oraz ustawy *o obywatelstwie polskim z 2009 r.*, obowiązującej od dnia 15 sierpnia 2012 r.

Do dnia 15 sierpnia 2012 r. Wojewoda stwierdzał posiadanie obywatelstwa polskiego stosownie do treści art. 17 ust. 4 ustawy *o obywatelstwie polskim z 1962 r.*, natomiast począwszy od tej daty do kompetencji wojewody należało - stosownie do treści art. 55 ust. 1 ustawy *o obywatelstwie polskim z 2009 r.* - wydawanie decyzji w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego.

We wszystkich sprawach objętych badaniem Wojewoda stwierdził/potwierdził posiadanie obywatelstwa polskiego. Postępowanie w tych sprawach w każdym przypadku było inicjowane wnioskiem strony, do którego dołączono dokumenty potwierdzające dane zawarte w tych wnioskach (w postaci kopii paszportu z wizą uprawniającą do repatriacji i kopii potwierdzenia zameldowania na pobyt stały na terenie Rzeczypospolitej Polskiej). W żadnym przypadku objętym badaniem organ prowadzący postępowanie nie wzywał wnioskodawców do uzupełnienia dokumentacji, a rozpatrzenie sprawy nie wymagało przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹¹. W przypadku dwóch spraw, wszczętych w 2013 r., wnioskodawcy nie złożyli wniosków zgodnych z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 7 sierpnia 2012 r. *w sprawie wzoru formularza wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego*¹², co opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia.

Wszystkie sprawy objęte badaniem zostały rozstrzygnięte najpóźniej w terminie 14 dni od dnia wszczęcia postępowania, w tym 6 spraw zostało załatwionych w terminie do 7 dni od wpływu wniosku do Wojewody (postępowanie trwało od 1 do 6 dni). Pozostałe postępowania trwały 8 dni (w dwóch przypadkach), 10 dni (w jednym przypadku) oraz 14 dni (również w jednym przypadku).

Rozstrzygając poszczególne wnioski organ prowadzący postępowanie wydawał akty administracyjne oznaczone jako "POŚWIADCZENIE OBYWATELSTWA POLSKIEGO" (w ośmiu przypadkach) lub jako "POTWIERDZENIE POSIADANIA OBYWATELSTWA POLSKIEGO". Dokumenty te zawierały datę ich wydania (podjęcia), oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji w imieniu Wojewody. W aktach tych nie zawarto uzasadnienia faktycznego ani prawnego, co było zgodne z treścią art. 107 § 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Nie zawarto w nich natomiast pouczenia o tym, czy i w jakim trybie służy od nich odwołanie, co było niezgodne z treścią art. 107 § 1 zdanie pierwsze *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

O UW w przypadku siedmiu wydanych poświadczeń/potwierdzeń posiadania obywatelstwa polskiego zaniechał ich wysyłki do wnioskodawców, a doręczenie decyzji nastąpiło podczas wizyty repatriantów w siedzibie organu administracji - w dwóch przypadkach taka wizyta miała miejsce w dniu podjęcia przez organ rozstrzygnięcia w sprawie lub w dniu następnym, w czterech przypadkach nastąpiło to w terminie do 7 dni od podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie (odpowiednio 2, 3, 4, 5 dni po wydaniu aktu administracyjnego), a w jednym przypadku do wizyty takiej doszło po upływie 16 dni od rozstrzygnięcia. W pozostałych trzech wypadkach doręczenia dokonano w terminie do 7 dni od dnia podjęcia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Burmistrza Byczyny, który odebrał w OUW jeden dokument stwierdzający posiadanie obywatelstwa polskiego oraz dwa dokumenty potwierdzające posiadanie obywatelstwa polskiego, a następnie doręczył je repatriantom (powyższe opisano szczegółowo poniżej).

(dowód: akta kontroli, str. 346-435, 1150-1153, 1261-1263a)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁰ Dz. U. z 2000 r. Nr 28, poz. 353 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

¹² Dz. U., poz. 925.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W jednym postępowaniu prowadzonym przez Wojewodę w sprawie stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego oraz w dwóch postępowaniach prowadzonych w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego rozstrzygnięcie organu I instancji zostało doręczone stronom za pośrednictwem podmiotu nie wskazanego w przepisach *Kodeksu postępowania administracyjnego*, tj. Burmistrza Byczyny. I tak, w dniu 17 marca 2010 r. Burmistrz Byczyny Pan Ryszard Grüner odebrał poświadczenie obywatelstwa polskiego dla Pani A. K., które to poświadczenie zostało doręczone stronie postępowania w dniu 19 marca 2010 r. Analogiczna sytuacja miała miejsce w dniu 18 czerwca 2013 r., kiedy to ww. odebrał potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego dla Pani L. W. i dla Pana N. W. - potwierdzenia te zostały doręczone stronom w dniu 19 czerwca 2013 r. W powyższym zakresie Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców OUW wyjaśniła: *"potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego (...) zostały wydane Panu Burmistrzowi Byczyny ponieważ repatrianci ci osiedlili się na jego terenie zgodnie z zaproszeniami Gminy Byczyna. Pan Burmistrz potwierdził odbiór tych potwierdzeń, a następnie wręczył je repatriantom w formie uroczystej. W dniu wręczenia przyjął od nich pisemne potwierdzenia odbioru, które następnie dostarczył do Wojewody."*

(dowód: akta kontroli, str. 389, 427, 435, 1150-1153, 1261-1263a)

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 39 *Kodeksu postępowania administracyjnego* organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora publicznego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. *Prawo pocztowe*¹³, przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Jednocześnie w art. 40 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego* wskazano, że pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi. Natomiast w przypadku, gdy strona ustanowiła pełnomocnika - stosownie do treści art. 40 § 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego* - pisma doręcza się pełnomocnikowi. W aktach spraw SO.II.BK-5022-1-1/10, SO.II.6122.1.1.2013.BK oraz SO.II.6122.1.2.2013.BK brak jest upoważnienia udzielonego Burmistrzowi Byczyny przez Wojewodę do doręczania w jego imieniu pism dla stron postępowań prowadzonych przez ten organ. Ponadto nie stwierdzono, aby Wojewoda upoważnił Pana Ryszarda Grüner do doręczania w jego imieniu pism w postępowaniu administracyjnym. Jednocześnie do akt ww. postępowań administracyjnych nie dołączono oryginału lub urzędowo poświadzonego odpisu pełnomocnictwa udzielonego Panu Ryszardowi Grüner przez poszczególnych repatriantów. Tym samym uznać należy, iż doszło do naruszenia przepisów postępowania, które nie miało jednak wpływu na przebieg tego postępowania gdyż zapewniono skuteczne doręczenie rozstrzygnięcia w sprawie.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W dwóch postępowaniach w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego (SO.II.6122.1.1.2013.BK i SO.II.6122.1.2.2013) wnioskodawcy złożyli w dniu 29 maja 2013 r. wnioski o wydanie poświadczenia obywatelstwa polskiego na podstawie ustawy o repatriacji. Wniosków tych nie złożono na formularzu określonym w rozporządzeniu w sprawie wzoru formularza wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego. Zgodnie natomiast z art. 56 ust. 1 ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. wniosek o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego zawiera dane osoby, której potwierdzenie dotyczy, i jej wstępnych do drugiego stopnia oraz informacje o istotnych okolicznościach niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego i prawnego. Jednocześnie w ust. 2 tego artykułu wskazano, że osoba występująca z wnioskiem o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego jest obowiązana dołączyć dokumenty potwierdzające dane i informacje zawarte we wniosku, chyba że uzyskanie tych dokumentów napotyka trudne do przezwyciężenia przeszkody. Z kolei w art. 64 § 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego* wskazano, że jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W powyższym zakresie Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: *"Nie wezwano wnioskodawców do złożenia wniosków o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego zgodnie z wzorem wynikającym z rozporządzenia (...) ponieważ repatrianci wystąpili z pismem w tej sprawie, w którym zawarto wszystkie niezbędne informacje do potwierdzenia*

¹³ Dz. U., poz. 1529.

im posiadania obywatelstwa polskiego. Uważam, że żądanie od repatriantów składania wniosków o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego określonego wzorem stosownego rozporządzenia byłoby niczym nie uzasadnione, gdyż wniosek ten liczy 12 stron a obywatelstwo polskie repatriant nabywa z mocy prawa i nie musi być w tym zakresie prowadzone postępowanie wyjaśniające, a także wypełnianie wniosku i podawanie danych, które nie mają żadnego znaczenia w sprawie, gdyż repatriant przechodzi długi proces sprawdzania w tym zakresie w polskich konsulatach zanim zostanie mu wydana wiza w celu repatriacji. Informuję, iż skoro jest to obowiązek będziemy repatriantom wydawać wnioski określone w stosownym rozporządzeniu, a tym samym będziemy gromadzić sterty niepotrzebnej makulatury w archiwach. Uważam, że objęcie repatriantów taką procedurą wydawania im potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego jest niewłaściwe i nikomu nie potrzebne, a zarazem bardzo nie ekonomiczne pod względem np. zużycia papieru, tuszu itp. Przepis ten powinien ulec zmianie poprzez wyłączenie z niego repatriantów". W powyższym zakresie Wojewoda wyjaśnił: "Potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego przez p. L.W. oraz jej syna N.W. zostały podpisane pomimo nie złożenia przez nich wniosków zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu (...). Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców uznał za właściwe, że złożony przez repatriantów wniosek w tej sprawie zawierał wszystkie niezbędne informacje do potwierdzenia im obywatelstwa polskiego. Dyrektor wydziału merytorycznego uznał, że żądanie od repatriantów składania wniosków o potwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego określonych wzorem stosownego rozporządzenia byłoby niczym nie uzasadnione, gdyż wniosek ten liczy 12 stron a obywatelstwo polskie repatriant nabywa z mocy prawa i nie musi być w tym zakresie prowadzone postępowanie wyjaśniające. Wypełnianie wniosku i podawanie danych, które nie mają żadnego znaczenia w sprawie, gdyż repatriant przechodzi długi proces sprawdzania w tym zakresie w polskich konsulatach zanim zostanie mu wydana wiza w celu repatriacji, jest bezcelowe. Informuję, że skoro jest to bezwzględny obowiązek będziemy repatriantom wydawać w celu złożenia wnioski określone w stosownym rozporządzeniu."

(dowód: akta kontroli, str. 423, 431, 1150-1151, 1253)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 55 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. postępowanie w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego może być wszczęte także z urzędu. W takim przypadku nie składa się wniosku zgodnego z wzorem wynikającym z przepisów rozporządzenia w sprawie wzoru formularza wniosku o potwierdzenie posiadania lub utraty obywatelstwa polskiego. Natomiast w przypadku, gdy postępowanie w sprawie potwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego prowadzone jest na wniosek strony to obowiązkiem organu I instancji było wezwanie wnioskodawcy do złożenia wniosku zgodnie z ustalonym wzorem.

1.2 Postępowanie w sprawie uznania za repatrianta

Opis stanu
faktycznego

Analizę postępowania w tym zakresie uznania za repatrianta przeprowadzono na podstawie postępowanie o sygnaturze SO.II.6112.5.2013.AB. Postępowanie w tym zakresie zainicjowano wnioskiem strony z dnia 30 kwietnia 2013 r., a sprawa została rozpatrzona w dniu 29 maja 2013 r. decyzją Wojewody odmawiającą uznania wnioskodawcy za repatrianta. Od decyzji tej w ustawowym terminie (11 czerwca 2013.) strona wniosła odwołanie do Ministra Spraw Wewnętrznych, który jako organ II instancji w dniu 4 lipca 2013 r. utrzymał w mocy decyzję organu I instancji.

W postępowaniu w sprawie uznania za repatrianta nie obowiązywała w OUW procedura wewnętrzna, a podstawą działań organu prowadzącego postępowanie były przepisy ustawy o repatriacji, w szczególności art. 41 ust. 1 tej ustawy. Podstawą odmowy było niespełnienie przez wnioskodawczynię przesłanek wskazanych w art. 16 ust. 1 i w art. 41 ust. 1 ustawy o repatriacji, gdyż strona postępowania nie była polskiego pochodzenia (art. 16 ust. 1 pkt 1 oraz art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o repatriacji) ani też nie złożyła wniosku do wojewody w terminie 12 miesięcy (odpowiednio od ukończenia szkoły wyższej - art. 16 ust. 1 pkt 5 oraz od dnia wejścia w życie ustawy o repatriacji - art. 41 ust. 1 pkt 1 tej ustawy). Jednocześnie wnioskodawczyni nie złożyła wniosku zgodnego ze wzorem wynikającym z przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 marca

2001 r. w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta¹⁴, a spośród wymaganych dokumentów przedłożono tylko skrócony odpis aktu małżeństwa i życiorys. Pomimo tych braków organ prowadzący postępowanie nie wzywał strony do uzupełnienia dokumentacji (powyższe opisano szczegółowo w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). Wniosek strony został rozpatrzony w drodze decyzji administracyjnej w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Decyzja ta zawierała wszystkie elementy wymagane przepisem art. 107 § 1 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Ponadto z uzasadnienia można dowiedzieć się o powodach wydania decyzji odmownej. Analizowana decyzja została wysłana w dniu 31 maja 2013 r. Odwołanie od decyzji Wojewody zostało przekazane organowi odwoławczemu w dniu 18 czerwca 2013 r. (data wpływu do organu odwoławczego: 21 czerwca 2013 r.). Minister Spraw Wewnętrznych wydał decyzję w dniu 4 lipca 2013 r., a OUW otrzymał kopię tej decyzji w dniu 9 lipca 2013 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Minister Spraw Wewnętrznych nie zwrócił akt sprawy organowi I instancji.

(dowód: akta kontroli, str. 436-466)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W postępowaniu w sprawie uznania za repatrianta wnioskodawczyni złożyła wniosek o uznanie za repatrianta nie stosując wzoru wynikającego z przepisów rozporządzenia w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta ani nie dołączając wszystkich wymaganych dokumentów (w postaci poświadczonych urzędowo kopii ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość i obywatelstwo czy też skróconego odpisu aktu urodzenia). Zgodnie z treścią art. 41 ust. 4 ustawy o repatriacji w postępowaniach przewidzianych w art. 41 tej ustawy stosuje się odpowiednio art. 16 ust. 2-4 tej ustawy. Z kolei w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie postępowania w sprawach o uznanie za repatrianta wskazano, że wzór wniosku o uznanie za repatrianta określa załącznik do tego rozporządzenia. Ponadto przepis art. 64 § 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego* nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek wezwania wnoszącego podanie - w przypadku, gdy podanie to nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa - do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. W powyższym zakresie Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: "Nie wezwano wnioskodawczyni do złożenia wniosku o uznanie za repatrianta zgodnie z wzorem określonym w stosownym rozporządzeniu, ponieważ już po wstępnej analizie sprawy, która nastąpiła w dniu złożenia wniosku wiadome było, że wnioskodawczyni nie spełniła ustawowego wymogu do uznania jej za repatriantkę, ponieważ przesiedliła się do Polski jako cudzoziemka o narodowości rosyjskiej i nie nabyła statusu repatrianta, a obywatelstwo nabyła w formie nadania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wszystkie zawarte informacje w złożonym przez wnioskodawczynię wniosku dawały wojewodzie podstawę do rozpatrzenia sprawy. organ drugiej instancji czyli Minister Spraw Wewnętrznych rozpatrując odwołanie zainteresowanej nie zakwestionował Wojewodzie przyjęcia i rozpatrzenia wniosku niezgodnego ze stosownym rozporządzeniem, co należy rozumieć, że wniosek spełniał wymogi do jego rozpatrzenia".

(dowód: akta kontroli, str. 439-457, 1150-1151)

NIK zwraca uwagę, iż wprawdzie brak było podstaw do wydania przez Wojewodę decyzji odmiennie rozstrzygającej wniosek strony o uznanie za repatrianta, ale nie zwalnia to organu administracji publicznej od przestrzegania powszechnie obowiązujących przepisów prawa, nakładających na ten organ określone obowiązki w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym.

1.3 Postępowania w sprawie uznania za obywatela polskiego

Opis stanu
faktycznego

Analizę postępowań w sprawie uznania za obywatela polskiego cudzoziemca przebywającego nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dwóch lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, które uzyskał w związku z polskim

¹⁴ Dz. U. Nr 22, poz. 260 ze zm.

pochodzeniem przeprowadzono na podstawie postępowań w sprawach o sygnaturach SO.II.6121.22.2012, SO.II.6121.15.2013, SO.II.6121.17.2013 oraz SO.II.6121.18.2013.

W prowadzonym przez Wojewodę postępowaniach w sprawie uznania za obywatela polskiego nie obowiązywała procedura wewnętrzna, a podstawą prawną działań były przepisy ustawy *o obywatelstwie polskim z 2009 r.*, obowiązującej od dnia 15 sierpnia 2012 r. We wszystkich sprawach objętych badaniem Wojewoda uznał wnioskodawców za obywateli polskich. Postępowanie w tych sprawach w każdym przypadku było inicjowane wnioskiem strony, zgodnym z wzorem określonym w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 sierpnia 2012 r. *w sprawie wzoru formularza wniosku o uznanie za obywatela polskiego oraz fotografii dołączanej do wniosku*¹⁵. We wnioskach tych wnioskodawcy zawarli wszystkie dane wymagane wzorem formularza, w tym dane osobowe cudzoziemca, adres jego zamieszkania i adres korespondencyjny, informacje o źródłach utrzymania, informacje o zajmowanym lokalu i tytule prawnym do tego lokalu, uzasadnienie wniosku.

W trzech badanych przypadkach (za wyjątkiem wniosku w sprawie o sygn. SO.II.6121.22.2012) wnioskodawcy zawarli informacje o swoich osiągnięciach zawodowych oraz działalności politycznej i społecznej, a w dwóch przypadkach (dot. sprawy SO.II.6121.15.2013 oraz SO.II.6121.17.2013) informację o ubieganiu się w przeszłości o nabycie obywatelstwa polskiego. Do złożonych wniosków wnioskodawcy dołączyli również dokumenty potwierdzające informacje zawarte we wniosku, co było wymagane przepisem art. 33 ust. 4 ustawy *o obywatelstwie polskim z 2009 r.* W jednym przypadku (sprawa SO.II.6121.17.2013) wnioskodawczyni we wniosku wskazała, że mieszka z matką będącą właścicielką mieszkania¹⁶ nie dołączając dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu. Potwierdzeniem spełnienia warunku dotyczącego nieprzerwanego przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej było składane każdorazowo oświadczenie o wyjazdach z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, złożone podczas składania wniosku w OUW przed upoważnionym pracownikiem tego Urzędu. Ponadto każdy wnioskodawca do wniosku dołączył dokumenty potwierdzające zezwolenie na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które uzyskali w związku z polskim pochodzeniem w postaci decyzji właściwych wojewodów.

Pracownicy urzędu obsługującego Wojewodę nie wymagali od wnioskodawców podania innych danych lub dołączenia innych dokumentów, niż wskazane w art. 33 ustawy *o obywatelstwie polskim z 2009 r.*, w tym w szczególności nie wymagano aby do wniosku dołączone były dokumenty potwierdzające polskie pochodzenie. W trzech przypadkach (w sprawach SO.II.6121.22.2012, SO.II.6121.15.2013 oraz SO.II.6121.18.2013) wnioskodawcy do akt sprawy złożyli tłumaczenia przysięgłe dokumentów bez dołączenia kopii tych dokumentów w języku oryginalnym - powyższe dotyczyło przykładowo tłumaczenia świadectwa ukończenia szkoły średniej, tłumaczenia świadectwa rozwiązania związku małżeńskiego i atestatu o średnim wykształceniu czy też tłumaczenia świadectwa urodzenia. Dokumenty dołączone przez wnioskodawców każdorazowo potwierdzały dane i informacje zawarte w złożonych wnioskach. Organ prowadzący postępowanie każdorazowo weryfikował informacje przedstawione przez wnioskodawców a dotyczące dwuletniego nieprzerwanego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto każdorazowo weryfikowano, czy wobec cudzoziemca prowadzone było w tym samym czasie postępowanie o nadanie obywatelstwa polskiego lub o przywrócenie obywatelstwa polskiego - w tym zakresie każdorazowo następuje sprawdzane jest w systemie POBYT, czy w stosunku do danego cudzoziemca prowadzone jest postępowanie o nadanie obywatelstwa polskiego bądź o przywrócenie obywatelstwa polskiego.

Przed wydaniem decyzji Wojewoda zwracał się o udzielenie informacji, czy nabycie przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego - z takim żądaniem występowało do komendanta wojewódzkiego Policji, dyrektora delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu oraz organów Straży

¹⁵ Dz. U., poz. 916.

¹⁶ Matka wnioskodawczyni swój wniosek złożyła w tym samym dniu (sprawa SO.II.6121.18.2013).

Granicznej. Jednocześnie w trzech postępowaniach (za wyjątkiem sprawy SO.II.6121.17.2013) organ prowadzący postępowanie zwrócił się o udzielenie informacji w tym zakresie do właściwych dla wnioskodawców naczelników urzędów skarbowych. Wszystkie organy, do których wystąpiono z wnioskiem udzieliły pisemnych odpowiedzi Wojewodzie. Po rozpoznaniu złożonych wniosków organ prowadzący postępowanie uznał za obywateli polskich osoby, które przebywały nieprzerwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od dwóch lat na podstawie zezwolenia na osiedlenie się, które uzyskały w związku z polskim pochodzeniem. Nie stwierdzono przypadku, aby organ administracji uzależnił wydanie decyzji od przedstawienia dokumentów nie odnoszących się do potwierdzenia warunków wynikających z przepisu art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o obywatelstwie polskim z 2009 r. Ponadto przed wydaniem decyzji Wojewoda nie stwierdzał polskiego pochodzenia wnioskodawcy.

Wszystkie postępowania objęte badaniem zostały zakończone w terminie nie przekraczającym 14 dni od dnia wszczęcia postępowania. I tak:

- postępowanie w sprawie SO.II.6121.22.2012 było prowadzone od dnia 3 grudnia 2012 r. do dnia 11 stycznia 2013 r., a więc 8 dni (z uwzględnieniem wyłączenia okresu od dnia 6 grudnia 2012 r. do dnia 7 stycznia 2013 r., kiedy organ oczekiwał na informacje od innych podmiotów),
- postępowanie w sprawie SO.II.6121.15.2013 było prowadzone od dnia 14 marca 2013 r. do dnia 25 kwietnia 2013 r., a więc 8 dni (z uwzględnieniem wyłączenia okresu od dnia 18 marca 2013 r. do dnia 18 kwietnia 2013 r., kiedy organ oczekiwał na informacje od innych podmiotów),
- postępowanie w sprawie SO.II.6121.17.2013 było prowadzone od dnia 25 marca 2013 r. do dnia 7 maja 2013 r., a więc 9 dni (z uwzględnieniem wyłączenia okresu od dnia 26 marca 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2013 r., kiedy organ oczekiwał na informacje od innych podmiotów),
- postępowanie w sprawie SO.II.6121.18.2013 było prowadzone od dnia 25 marca 2013 r. do dnia 7 maja 2013 r., a więc 9 dni (z uwzględnieniem wyłączenia okresu od dnia 26 marca 2013 r. do dnia 30 kwietnia 2013 r., kiedy organ oczekiwał na informacje od innych podmiotów).

Rozstrzygając poszczególne wnioski Wojewoda wydawał decyzje administracyjne, zawierające oznaczenie organu, datę ich wydania (podjęcia), oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. W aktach tych nie zawarto uzasadnienia faktycznego ani prawnego, co było zgodne z treścią art. 107 § 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego*. OUW w przypadku wszystkich wydanych decyzji zaniechał ich wysyłki do wnioskodawców, a doręczenie decyzji nastąpiło podczas uroczystości zorganizowanej w siedzibie urzędu obsługującego Wojewodę – w trzech przypadkach taka uroczystość miała miejsce najpóźniej w terminie 7 dni od dnia podjęcia rozstrzygnięcia (z tego w dwóch przypadkach odbiór decyzji nastąpił po dwóch dniach od ich podjęcia, a w jednym przypadku odbiór decyzji nastąpił w ciągu 5 dni od rozstrzygnięcia), natomiast w jednym przypadku odbiór decyzji podjętej w dniu 25 kwietnia 2013 r. nastąpił w dniu 11 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 467-707, 1261)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.4 Postępowania w sprawie wydania zezwolenia na osiedlenie się na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji.

Opis stanu
faktycznego

Analizę postępowań w sprawie osiedlenia się na podstawie art. 52 ust. 5 Konstytucji RP przeprowadzono na podstawie postępowań prowadzonych w sprawach o sygnaturach SO.II.5142-19/10, SO.II.6152.21.2011, SO.II.6152.19.2012, SO.II.6152.20.2012, SO.II.6152.21.2012, SO.II.6152.33.2012, SO.II.6152.48.2012, SO.II.6152.49.2012, SO.II.6152.53.2012 oraz SO.II.6152.11.2013.

Wojewoda uznał się za organ właściwy w sprawach dotyczących osiedlenia się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mając na uwadze rozstrzygnięcie przez Prezesa Rady

Ministrów w dniu 28 stycznia 2005 r. sporu o właściwość pomiędzy Prezesem Urzędu do spraw Repatriacji i Cudzoziemców a Wojewodą Podkarpackim. W rozstrzygnięciu tym wskazano, że zasady dotyczące uzyskania zezwolenia na osiedlenie się zostały uregulowane w ustawie o cudzoziemcach, a organem posiadającym kompetencję do rozstrzygnięcia sprawy jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca.

Spośród dziesięciu postępowań objętych analizą w siedmiu przypadkach Wojewoda wydał dokument w którym wyrażona została zgoda na osiedlenie się, natomiast w trzech przypadkach odmówiono udzielenia takiej zgody. W składanych wnioskach strony postępowania wnosili do Wojewody o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się powołując się na polskie pochodzenie. Organ prowadząc postępowanie opierał się na przepisach ustawy o cudzoziemcach, w szczególności na normach wynikających z art. 71-71b tej ustawy. We wszystkich wnioskach, odpowiadających swoją treścią wzorowi określönemu w przepisach rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 stycznia 2011 r. w sprawie wzorów formularzy wniosków o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się i zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich, fotografii dołączanych do wniosków oraz wzorów stempli potwierdzających złożenie wniosków¹⁷ lub rozporządzenia tego ministra z dnia 23 września 2005 r. w sprawie wzorów formularzy wniosków o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się i zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich oraz fotografii dołączanych do wniosków¹⁸ wnioskodawcy podali swoje dane osobowe, dane dotyczące posiadanego przez nich dokumentu podróży, miejsca zamierzonego i aktualnego pobytu, uzasadnienie wniosku, informacje dotyczące pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz podróży i pobytów zagranicznych w okresie ostatnich pięciu lat. Ponadto wnioskodawcy podali informację w zakresie karalności na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub za granicą oraz informację w zakresie toczących się postępowań karnych lub wykroczeniowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Organ I instancji nie wymagał, aby do wniosku dołączono wszystkie dokumenty wymagane przepisami ustawy o cudzoziemcach. Wnioskodawcy z własnej inicjatywy, bez ingerencji organu prowadzącego postępowanie, dołączyli do wniosków kserokopie ważnych dokumentów podróży, fotografie oraz inne dokumenty niezbędne do potwierdzenia danych zawartych we wniosku. Jednocześnie w siedmiu przypadkach dołączono do wniosku dokumenty niezbędne do potwierdzenia okoliczności uzasadniających ubieganie się o udzielenie zezwolenia na osiedlenie się w postaci dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie. W trzech przypadkach - zakończonym odmową udzielenia zezwolenia na pobyt - takich dokumentów nie przedłożono. Wnioskodawcy przedstawiali różne dokumenty potwierdzające polskie pochodzenie, na przykład akty urodzenia swoje lub wstępnych, wyciągi z akt stanu cywilnego. W trzech przypadkach, w których wnioskodawcy nie dołączyli dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie pracownicy OUW prowadząc postępowanie na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego wzywali strony do uzupełnienia dokumentów w tym zakresie. Od stron postępowania nie wymagano innych danych lub dokumentów niewskazanych w przepisach ustawy o cudzoziemcach.

Wojewoda rozstrzygał każdorazowo wniosek strony w drodze decyzji administracyjnej, w której jako podstawę prawną rozstrzygnięcia wskazano art. 52 ust. 5 Konstytucji RP. W przypadku siedmiu decyzji pozytywnych decyzja ta została wydana osobie spełniającej warunek posiadania polskiego pochodzenia. Jednocześnie w toku tych postępowań nie wydawany był odrębny dokument, w których stwierdzono by polskie pochodzenie strony na potrzeby udzielenie zezwolenia na osiedlenie się. Wojewoda stwierdzając polskie pochodzenie stosował przepisy art. 5 ust. 1 ustawy o repatriacji. Przyczynami odmowy (w trzech przypadkach) udzielenia zezwolenia na osiedlenie się było niespełnienie wymogów dotyczących polskiego pochodzenia, co każdorazowo wskazano w uzasadnieniu tych decyzji. Jednocześnie Wojewoda nie uzależnił wydania decyzji w sprawie zezwolenia na osiedlenie się od przedstawienia dokumentów, które wymagane są przy wydawaniu

¹⁷ Dz. U. Nr 23, poz. 125.

¹⁸ Dz. U. Nr 186, poz. 1561.

zezwoleń na osiedlenie się na podstawie przepisów ustawy o cudzoziemcach, tj. dokumentów wymaganych od cudzoziemców nie posiadających polskiego pochodzenia.
(dowód: akta kontroli, str. 708-1054. 1330-1332)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

We wszystkich postępowaniach w sprawie osiedlenia się na podstawie art. 52 ust. 5 *Konstytucji RP* objętych analizą Wojewoda występując do właściwych organów Straży Granicznej, Policji i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego informował jednocześnie wnioskodawców, że "(...) wszystkie sprawy związane z legalizacją pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zakwalifikowane są do spraw szczególnie skomplikowanych i zgodnie z art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (...) załatwiane są w terminie dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W razie niemożności załatwienia sprawy w tym terminie organ zawiadomi stronę, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy". W powyższym zakresie Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: "W prowadzonych postępowaniach w sprawie osiedlenia się na podstawie art. 52 ust. 5 *Konstytucji RP*, w pismach kierowanych do właściwych organów, o przekazanie stosownych informacji informujemy te organy o przekazaniu danych w terminie 30 dni od dnia otrzymania zapytania, a także informujemy cudzoziemca, że postępowanie, które toczy się w jego sprawie zostało zakwalifikowane do szczególnie skomplikowanych i załatwione będzie do dwóch miesięcy od jego wszczęcia. Informację taką zamieszcza się dla cudzoziemca, ponieważ już na wstępie powinien wiedzieć, że jego sprawa nie może być rozpatrzona w terminie niezwłocznym, a także w terminie 30 dni, gdyż organy zobowiązane do udzielenia informacji mają wyznaczony termin ustawowy 30 dni od otrzymania zapytania. Wychodząc naprzeciw zapytaniom cudzoziemców w jakim terminie otrzymają decyzję, już na wstępie mają jasną i rzetelną informację, w jakim terminie mogą spodziewać się decyzji. Praktyka stosowania tego zapisu jest bardzo dobrze odbierana przez cudzoziemców i nie budzi żadnych wątpliwości co do zachowania terminów w tych sprawach. Wysyłając pismo do organów opiniujących Wojewoda zobowiązany jest do informowania strony na jakim etapie jest sprawa i kto bierze w niej udział".

(dowód: akta kontroli, str. 730, 778, 809, 848, 876, 910, 951, 986, 1022, 1049, 1150-1151)

NIK wskazuje, że zgodnie z treścią art. 35 § 5 *Kodeksu postępowania administracyjnego* do terminów określonych w przepisach poprzedzających (dotyczących terminów załatwiania spraw) nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu. Tym samym przywołany w wyjaśnieniach termin na udzielenie informacji przez właściwe organy Straży Granicznej, Policji lub Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie jest wliczany do terminu załatwienia sprawy, przez co możliwe jest załatwienie tych spraw w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania, wynikającym z art. 35 § 3 *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania Wojewody realizowane w celu efektywnego wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji

2.1. Sporządzania przez Wojewodę wniosków o przyznanie środków finansowych z rezerwy celowej

Opis stanu
faktycznego

Wojewoda w okresie objętym kontrolą terminowo złożył do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji/Ministra Spraw Wewnętrznych¹⁹ 17 wniosków w trybie § 2 ust. 4

¹⁹ Dalej: MSW.

rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej na łączną kwotę 3 821 667 zł. Ponadto w dwóch przypadkach (dotyczących II kwartału 2009 r. i III kwartału 2012 r.) poinformowano właściwego ministra o braku zapotrzebowania na środki finansowe z rezerwy celowej.

(dowód: akta kontroli, str. 1093, 1094, 1095-1131)

Zgłaszane kwartalne zapotrzebowania na środki rezerwy określały kwoty niezbędne do wypłaty dotacji gminom i powiatom i były uzasadnione złożonymi wnioskami tych jednostek lub wynikały z posiadanych przez Wojewodę decyzji o przyznaniu repatriantom pomocy ze środków budżetu państwa na pokrycie kosztów przejazdu i na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie, tj. pomocy o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji.

(dowód: akta kontroli, str. 8-24, 51-53, 67-70, 81-83, 92-93, 132, 150, 162, 177, 188, 201, 239, 211, 1066, 1078, 1132-1145, 1269-1292, 1298-1300)

Dokonywane przez Wojewodę w trakcie poszczególnych lat budżetowych zmiany w planach wydatków dotacji dla gmin i powiatów, polegające na zablokowaniu w dniu 23 grudnia 2009 r. kwoty 32 154 zł i wnioskowaniu do Ministra Finansów o zmniejszenie o kwotę 578 800 zł dotacji przyznanej decyzją z 20 maja 2010 r., świadczą o działaniach podejmowanych dla efektywnego wykorzystania środków budżetowych. Wojewoda terminowo podejmował działania w zakresie wydawania decyzji o zmianie planu wydatków w związku z otrzymywanymi decyzjami Ministra Finansów zwiększającymi wydatki z rezerwy celowej "Pomoc dla repatriantów".

(dowód: akta kontroli, str. 1132-1145, 1268)

Jedyny przypadek zapotrzebowania środków, które nie zostały wykorzystane dotyczył kwoty 578 800 zł, o którą Wojewoda wnioskował w związku z wnioskiem Gminy Byczyna złożonym w dniu 10 lutego 2010 r. o udzielenie dotacji na zapewnienie trzech mieszkań repatriantom w trybie art. 21 ustawy o repatriacji. Wojewoda po przeprowadzonym postępowaniu odmówił 8 kwietnia 2010 r. udzielenia Gminie dotacji, uzasadniając swoje stanowisko tym, że miejscowość w której planowane jest osiedlenie repatriantów położona jest z dala od miasta i jednocześnie siedziby Gminy w której znajdują się przedszkole, szkoła, ośrodek zdrowia. Zdaniem Wojewody zamieszkanie repatriantów w miejscowości o ubogiej infrastrukturze i odległej od ośrodków miejskich, utrudnia podjęcie pracy oraz podnosi koszty utrzymania rodziny zważywszy, że Gmina zobowiązała się zapewnić pracę tylko jednej osobie z rodziny za minimalne wynagrodzenie wynoszące około 1 400 zł. W związku z podjętym rozstrzygnięciem, Wojewoda wystąpił w dniu 14 maja 2010 r. do Ministra Finansów o skorygowanie decyzji z dnia 4 lutego 2010 r. o ww. kwotę. Decyzja zmniejszająca środki rezerwy celowej dla Wojewody została wydana 20 maja 2010 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1132-1144, 1145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Udzielanie dotacji na podstawie wniosków złożonych przez powiaty na aktywizację zawodową, o której mowa w art. 23 ustawy o repatriacji.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą trzech Starostwie (Głubczycki, Kluczborski i Prudnicki) otrzymywali dotacje na aktywizację zawodową repatriantów, o której to aktywizacji mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. a i lit. c ustawy o repatriacji, przeznaczone na zwrot części kosztów poniesionych przez pracodawców na utworzenie stanowiska pracy oraz na wynagrodzenie, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne. Dotacji udzielono w związku z 10 wnioskami starostów, z których osiem złożono w 2008 r. (Starosta Głubczycki złożył cztery wnioski, a Starostowie Kluczborski i Strzelecki po 2 wnioski). Łączna kwota wnioskowana przez ww. starostów wyniosła 425 141,62 zł, natomiast kwota dotacji przekazanych przez Wojewodę na rachunki bankowe poszczególnych starostw w związku ze złożonymi wnioskami, z tytułu zawartych umów z pracodawcami, wyniosła 407 759,32 zł, z tego w okresie objętym kontrolą w latach 2009-2013 (do 30 czerwca) przekazano środki finansowe w wysokości 104 366,70 zł (25,6%).

Wszystkie wnioski zostały złożone przez starostów w terminie do 30 dni od dnia podpisania przez nich umów z pracodawcami. Analizy wniosków dokonano rzetelnie, przy czym analizy dziewięciu dokonano w terminie do 14 dni, a analizę jednego przeprowadzono w terminie

19 dni w związku z zażądaniem uzasadnienia wydatków na utworzenie trzech stanowisk pracy. W wyniku przeprowadzonych analiz wniosków stwierdzono, że pięć z nich wymagało uzupełnień lub uszczegółowienia i uzasadnienia zaplanowanych wydatków na utworzenie nowych stanowisk. W wyniku podjętych czynności wyjaśniających dwóch pracodawców zmniejszyło pierwotnie zaplanowane wydatki na utworzenie stanowisk pracy o kwotę 8 965 zł. Wojewoda egzekwował od starostów podanie we wnioskach wszystkich danych i informacji wymaganych przepisem § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej oraz przedłożenia kopii umów zawartych przez starostów z pracodawcami, o których mowa w ust. 4 pkt. 2 ww. przepisu. Środki dotacji były przekazywane starostom w terminach umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zobowiązań zaciągniętych przez starostów. Dwa przypadki dokonania płatności w terminach przekraczających 30 dni od daty wpływu wniosku dotyczyły wniosków Starosty Kluczborskiego i wynikały z konieczności uzupełnienia wniosków oraz oczekiwaniem na decyzje Ministra Finansów o przyznaniu środków, co jednak nie miało wpływu na pełne i terminowe wykonanie zobowiązań starostów. W dniu 31 marca 2010 r. do OUW wpłynął wniosek Starosty Kluczborskiego, do którego dołączono umowę z 26 marca 2010 r., z błędnie określoną kwotą zwrotu środków na utworzenie miejsca pracy. W związku z powyższym Starosta zawarł z pracodawcą w dniu 13 maja 2010 r. aneks do umowy wprowadzający właściwą kwotę środków na utworzenie miejsca pracy, który to aneks wpłynął do Wojewody w dniu 2 czerwca 2010 r. Natomiast drugi przypadek dotyczył wniosku tego Starosty z dnia 21 marca 2011 r. do którego nie dołączono kopii umowy zawartej w dniu 29 marca 2011 r. przez Starostę z pracodawcą. Po uzupełnieniu przez Starostę wniosku o ww. umowę w dniu 11 kwietnia 2011 r. i po wydaniu w dniu 27 maja 2011 r. decyzji przez Ministra Finansów o przyznaniu środków dotacji, Wojewoda przekazał dotację na rachunek bankowy Powiatu Kluczborskiego w dniu 13 czerwca 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 132-267, 1066-1091, 1219-1237, 1361)

Ustalono
nieprawidłowości

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

2.3.Przekazywania środków na podstawie wniosków złożonych przez powiaty o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1, 2 i 3 ustawy o repatriacji.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Wojewoda udzielił czterem Starostom (Głubczyckiemu, Kluczborskiemu, Prudnickiemu i Strzeleckiemu) pomocy finansowej o której mowa w art. 17 ust. 1-3 ustawy o repatriacji, w łącznej kwocie 227 659,68 zł w formie dotacji na pokrycie repatriantom kosztów związanych z przejazdem od miejsca zamieszkania do osiedlenia się, na pomoc w zagospodarowaniu i na bieżące utrzymanie oraz na pokrycie wydatków poniesionych przez repatrianta na remont lub adaptację przydzielonego lokalu mieszkalnego.

(dowód: akta kontroli, str. 1265)

Na pomoc o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji, związanej z pokryciem wydatków poniesionych przez repatrianta na przejazd od najbliższej jego miejscu zamieszkania za granicą stacji kolejowej do miejsca osiedlenia się na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie, Wojewoda udzielił czterem ww. powiatom, dotacji w łącznej kwocie 203 421,48 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1201-1217, 1265, 1269-1292)

Dotacje udzielono w kwotach wynikających z decyzji podjętych przez MSW, za wyjątkiem jednej dotacji (7,7%) udzielonej w kwocie 8 500 zł, która była niższa o 69,44 zł od przysługującej repatriantowi zgodnie z faktycznymi kosztami podróży i pomocy na zagospodarowanie określonymi w decyzji MSW. Wojewoda w trybie § 2 ust. 4 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej złożył wniosek 13 września 2012 r. (w terminie zgodnym z ww. rozporządzeniem), o przyznaniu środków dotacji na IV kwartał 2012 r. w kwocie 8 500 zł na wypłatę dotacji dla Powiatu Prudnickiego na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy. Wniosek o udzielenie dotacji ww. kwocie został złożony przez MSW do Ministra Finansów w dniu 17 września 2012 r.

Natomiast w dniu 12 września 2012 r. w Departamencie Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wydana została decyzja o przyznaniu pomocy dla tego repatrianta w kwocie 8 569,44 zł, która po uprawomocnieniu się w dniu 1 października 2012 r. została przesłana m.in. do Wojewody (wpływ do OUW w dniu 8 października 2012 r.). Wojewoda nie miał możliwości prawnych złożenia wniosku uzupełniającego, bowiem zgodnie z postanowieniem § 2 ust. 5 ww. rozporządzenia wnioski można było składać do dnia 30 września. Natomiast Starosta Prudnicki jako organ wskazany w § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej do ubiegania się o przyznanie środków dotacji nie skorzystał z możliwości wystąpienia z wnioskiem do Wojewody o dodatkowe środki w kwocie 69,44 zł na I kwartał 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1124-126, 1255)

Na pomoc o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o repatriacji związanej z pokryciem wydatków poniesionych przez repatrianta na remont lub adaptację lokalu mieszkalnego dwóm starostom - Kluczborskiemu i Prudnickiemu, Wojewoda przekazał środki finansowe w łącznej kwocie 24 238,20 zł (odpowiednio 10 000 zł i 14 238,20 zł). Dotacja dla Powiatu Prudnickiego została udzielona w prawidłowej wysokości zgodnej z zasadami ustalonymi w art. 17 ust. 4 i 4a ustawy o repatriacji, a zasadność ubiegania się o dotację wykazano w decyzji Starosty z dnia 10 października 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 51-53, 58-59, 61-62, 65-71, 1197b-1200, 1265)

W okresie objętym kontrolą w związku z brakiem wniosków o pomoc o której mowa w art. 17 ust. 3 ustawy o repatriacji polegającej na częściowym pokryciu kosztów związanych z remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który przybył do Rzeczypospolitej Polskiej z terenów innych niż terenów azjatyckich byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Wojewoda nie udzielał dotacji.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Staroście Kluczborskiemu przekazano ze środków budżetu państwa dotację w nadmiernej wysokości.

Pismem OLZ.MZ.5100-1-6/09/10 z dnia 29 marca 2010 r. (data wpływu do OUW: 8 kwietnia 2010 r.) Powiat Kluczborski wystąpił do Wojewody o przekazanie środków na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 2 ustawy o repatriacji. We wniosku tym wskazano, że Starosta Kluczborski decyzją OLZ.MZ.5100-1-5/09/10 z dnia 26 marca 2010 r. przyznał repatriantowi i członkowi jego najbliższej rodziny pomoc w wysokości 10 000 zł na częściowe pokrycie poniesionych kosztów związanych z remontem lokalu mieszkalnego. Do wniosku dołączono dokumenty potwierdzające udzielenie pomocy. W toku prowadzonego w OUW postępowania o udzielenie dotacji nie stwierdzono, że wnioskowana kwota dotacji (10 000 zł) jest wyższa od kwoty należnej, która powinna wynosić 9 702,70 zł (tj. 2 x 4 851,35 zł). Zgodnie z pismem Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji znak DOI R II/643-5/10 z dnia 4 stycznia 2010 r. skierowanym do dyrektorów Wydziałów Spraw Obywatelskich i Migracji Urzędów Wojewódzkich (data wpływu do OUW: 12 stycznia 2010 r.) od dnia 1 stycznia 2010 r. kwota przypadająca na repatrianta i każdego członka jego najbliższej rodziny wynosiła 4 851,35 zł. Powiat Kluczborski dokonał zwrotu nadmiernie pobranej dotacji w łącznej kwocie 428,30 zł w dniu 6 grudnia 2013 r. (w tym odsetki w kwocie 131,00 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 51-53, 58-59, 61, 92-105, 128-129, 1064-1065, 1166-1168)

Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: "Nie dokonano zwrotu wniosku ponieważ zasugerowano się wyliczoną kwotą przez Starostę Kluczborskiego i przez zwykłe przeoczenie uznano, że kwota ta została naliczona zgodnie z przyjętym przez Starostę współczynnikiem.

(dowód: akta kontroli, str. 1059-1061)

W ocenie NIK obowiązkiem osoby odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia dotacji było dokonanie rzetelnej analizy składanych wniosków, w tym także w zakresie zgodności wnioskowanych kwot z przepisami prawa.

1. Stwierdzono nieuzasadnione opóźnienia w procesie wypłaty na rzecz Starostów Kluczborskiego oraz Prudnickiego środków na pokrycie wydatków związanych z udzielaniem repatriantom pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji w stosunku do terminu wskazanego w § 11 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej. W dniu 7 kwietnia 2010 r. Starosta Kluczborski złożył wniosek o udzielenie pomocy rodzinie repatriantów w kwocie 10 000 zł. Po dokonaniu oceny wniosku w dniu 12 kwietnia 2010 r. Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców OUW wystąpił do Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji tego Urzędu o zwiększenie planu dotacji dla ww. Starostwa, dołączając wniosek i decyzję Starosty oraz wskazując, że dotacja przeznaczona jest na wypłatę pomocy repatriantce, która poniosła koszty związane z remontem mieszkania.

W dniu 15 kwietnia 2010 r. Wojewoda wydał decyzję o zwiększeniu planu dotacji dla ww. Starostwa, natomiast w dniu 19 kwietnia 2010 r. Starosta został poinformowany o zwiększeniu planu środków dotacji w rozdziale 85334 – pomoc dla repatriantów, § 2110 – dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat, a środki dotacji przekazane zostały w dniu 31 maja 2010 r.

Zgodnie z ww. § 11 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej ww. środki powinny być przekazane najpóźniej do 10 maja 2010 r. zważywszy iż, Wydział Finansów, Budżetu i Certyfikacji nie miał realnych możliwości przekazania dotacji do 10 kwietnia, w związku z późnym złożeniem wniosku przez Starostę (co nastąpiło w dniu 7 kwietnia).

(dowód: akta kontroli, str. 51-53, 58-59a, 60,61)

Wypłata dotacji na ww. cel dla Starosty Prudnickiego w związku z wnioskiem złożonym w dniu 3 listopada 2011 r., została dokonana w dniu 21 listopada 2011 r. pomimo, że Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wystąpiła w dniu 7 listopada 2011 r. do Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji o zwiększenie planu dotacji dla tego Starostwa, wskazując, że dotacja przeznaczona jest na wypłatę pomocy repatriantowi, który poniósł koszty remontu lokalu i w dniu 9 listopada 2011 r. Wojewoda wydał decyzję o zwiększeniu planu dotacji dla ww. Starostwa, a tym samym spełnione zostały wymogi formalne do przekazania dotacji w terminie do dnia 10 listopada 2011 r.

Dyrektor Wydziału Finansów, Budżetu i Certyfikacji wyjaśniła, że w obydwu przypadkach opóźnienie spowodowane było brakiem jednoznacznego wskazania przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców o niezwłocznym przekazaniu środków i były to przypadki incydentalne. Opóźnienie to nie wpłynęło na zakłócenie realizacji zadania przez starostów. Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła, że nie zna powodów opóźnienia i były to przypadki odosobnione. Nie mniej aby wyeliminować takie przypadki, w pismach o uruchomienie środków będzie zamieszczany zapis o obowiązku ich przekazania starostom do 10 dnia miesiąca.

(dowód: akta kontroli, str. 1057, 1060)

NIK zwraca uwagę, iż opóźnienia te co prawda były odosobnionymi przypadkami, lecz świadczą o braku należytej współpracy między Wydziałami w ww. zakresie. Niemniej w ocenie NIK podjęte zobowiązanie Zastępcy Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców o wprowadzeniu w pismach o uruchomienie środków dotacji, zapisu zobowiązującego Wydział Finansów, Budżetu i Certyfikacji do przekazywania środków do 10 dnia miesiąca, powinno przyczynić się do wyeliminowania wystąpienia opóźnień w przekazywaniu środków dotacji na rzecz jednostek samorządu terytorialnego.

2. Wojewoda godził się na nierespektowanie przez starostów obowiązku składania zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podziału celowej, wniosków o przekazanie środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z udzieleniem repatriantowi pomocy, o której mowa w art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji.

W badanym okresie Wojewoda przekazał czterem starostom środki finansowe w łącznej kwocie 203 421,48 zł pomimo, że starostowie nie wystąpili z wnioskami o ich przekazanie.

(dowód: akta kontroli, str. 1265-1275)

NIK uznaje wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, zgodnie z którymi *funkcjonujący system przepływu informacji o planowanych przyjazdach repatriantów pomija starostów i tym samym pozbawia ich możliwości złożenia takich wniosków.*

(dowód: akta kontroli, str. 1148, 1329)

2.4.Podpisywanych z gminami porozumień, które miały zapewnić lokal mieszkalny nieokreślonym imiennie repatriantom i członkom ich najbliższej rodziny.

W okresie objętym kontrolą Wojewoda zawarł w trybie art. 21 ustawy o repatriacji oraz rozliczył zgodnie z przyjętymi zasadami trzy porozumienia z Gminą Byczyna na zapewnienie mieszkań dla trzech rodzin nieokreślonych imiennie repatriantów. Stosowna uchwała o zaproszeniu do osiedlenia się na terenie Gminy repatriantów została podjęta przez Radę Gminy w dniu 27 sierpnia 2011 r. W uchwale Gmina zobowiązała się do przydziału mieszkania z zasobów komunalnych oraz zapewnienia zatrudnienia dla jednej osoby z każdej rodziny.

(dowód: akta kontroli, str. 6,7)

Wniosek o udzielenie dotacji Gminie w związku z zapewnieniem lokali mieszkalnych repatriantom zostały złożone do Wojewody 8 lutego 2012 r. (data pisma 3 lutego 2012 r.). We wnioskach podano adresy mieszkań, które Gmina przeznaczyła dla repatriantów, ich wielkość i wyposażenie, stan techniczny, lokalizację, formę i termin przekazania mieszkań oraz wartość wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² na terenie powiatu.

(dowód: akta kontroli, str. 8-25)

Porozumienia z Gminą zostały zawarte przez Wojewodę w dniu 31 maja 2012 r. W porozumieniach tych wyszczególniono dane i informacje o wymagane art. 21 ust. 6 ustawy o repatriacji. Dotacja w łącznej kwocie 504 900 zł została przekazana Gminie w dniu 14 czerwca 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 26-40)

Rozliczenia dotacji dokonano zgodnie z warunkami porozumienia przekazując w dniu 20 grudnia 2012 r. (przy terminie na rozliczenie środków przypadającym do dnia 31 grudnia tego roku), rozliczenia potwierdzającego wydatkowania środków dotacji zgodnie z przeznaczeniem. Niewykorzystane środki dotacji w kwocie 0,07 zł zostały zwrócone w dniu 21 grudnia 2012 r. na rachunek Wojewody. Służby Wojewody dokonały sprawdzenia wykorzystania środków dotacji stwierdzając, że przekazana dotacja została wykorzystana zgodnie z zapisem § 4 ust. 1 i 2 porozumień, tj. na remont mieszkań i zakup do nich wyposażenia.

(dowód: akta kontroli, str. 49, 50, 73-80)

W 2013 roku Burmistrz Gminy Byczyna wystąpił w dniu 6 maja z wnioskiem o udzielenie dotacji na przygotowanie kolejnych 14 mieszkań dla nieokreślonych imiennie repatriantów. Do wniosku o udzielenie dotacji dołączono uchwałę Rady Gminy z 28 marca 2013 r., w której Gmina zobowiązała się do zawarcia z repatriantem umowy najmu na czas nieokreślony oraz do zapewnienia zatrudnienia dla jednej osoby z każdej rodziny. Wojewoda po przeprowadzonym postępowaniu sprawdzającym prawdziwość danych zawartych we wniosku Burmistrza, zawarł w dniu 17 lipca 2013 r. 14 porozumień na udzielenie dotacji w związku z zapewnieniem repatriantom 14 lokali mieszkalnych, w łącznej kwocie 2 211 930 zł. W porozumieniach zawarto dane i informacje wymagane art. 21 ust. 6 ustawy o repatriacji. Dotacja została przekazana na rachunek bankowy Gminy w dniu 23 lipca 2013 r. Do dnia zakończenia kontroli dotacja nie została rozliczona bowiem termin złożenia rozliczenia wyznaczono na dzień 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1294-1326, 1327)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda odmówił w dniu 8 kwietnia 2010 r. Gminie Byczyna zawarcia porozumienia w sprawie udzielenia dotacji stosownie do wniosku tej gminy z dnia 29 stycznia 2010 r. Jako uzasadnienie swojego stanowiska Wojewoda wskazał, że miejscowość w której planowane jest osiedlenie repatriantów położona jest z dala od miasta, posiada ubogą infrastrukturę, a odległość od ośrodków miejskich utrudnia podjęcie

pracy oraz podwyższa koszty utrzymania rodziny zważywszy, że Gmina zapewnia pracę tylko jednej osobie z rodziny za minimalne wynagrodzenie (szczegółowy opis zawarto w punkcie 2.1. niniejszego wystąpienia). Jednocześnie w swoim rozstrzygnięciu Wojewoda zasugerował wnioskodawcy, aby władze gminne podjęły działania zmierzające do sporządzania zaproszeń które dawałyby możliwość przyszłym repatriantom osiedlenia się w miastach lub w bliskich od nich odległościach. W następstwie tego rozstrzygnięcia Rada Miejska w Byczynie w dniu 27 października 2011 r. podjęła uchwałę nr XV/109/11 zmieniającą uchwałę nr XLIV/313/09 z dnia 27 sierpnia 2009 r. w sprawie zaproszenia do osiedlenia się na terenie Gminy Byczyna w ramach procedury repatriacyjnej trzech czteroosobowych rodzin polskiego pochodzenia (zmiana dotyczyła lokalizacji lokali mieszkalnych dla repatriantów - zamiast miejscowości Miechowa wskazano miejscowość Polanowice).

(dowód: akta kontroli, str. 7, 1132-1144)

Zdaniem NIK z uwagi na fakt, iż zgodnie z art. 21 ust. 5 ustawy o repatriacji przy udzielaniu gminie uwzględnia się m.in. lokalizację lokali mieszkalnych uznać należy, że Wojewoda miał podstawy do odmowy zawarcia porozumienia w sprawie udzielenia dotacji. Jednocześnie zauważyć należy, iż Gmina Byczyna zgodziła się z ww. rozstrzygnięciem dokonując zmiany uchwały stanowiącej jedną z podstaw ubiegania się o dotację.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnie dokonywano analizy wniosków o udzielenie dotacji oraz dopuszczono do przekazania dotacji w terminie przekraczających 30 dni od dnia złożenia wniosku.

Gmina Byczyna pismem Or-I.5313.1.2012 datowanym na dzień 3 lutego 2012 r. (data wpływu do OUW: 8 lutego 2012 r.) zwróciła się do Wojewody o podpisanie porozumień o przyznaniu dotacji w związku z zaproszeniem do osiedlenia się na terenie Gminy Byczyna w ramach procedury repatriacyjnej trzech czteroosobowych rodzin polskiego pochodzenia. Do pisma tego dołączono trzy wnioski o udzielenie dotacji gminie, która zapewniła lokal mieszkalny nieokreślonym imiennie repatriantom i członkom ich najbliższej rodziny. We wnioskach tych wskazano, w rubryce "Koszty poniesione przez gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego", iż koszty te wynoszą $45 \text{ m}^2 \times 3\,740,00 \text{ zł} = 168\,300,00 \text{ zł}$ zgodnie z Dz. Urz. Woj. Opolskiego Nr 108, poz. 1320.

W dniu 31 maja 2012 r. Wojewoda zawarł z Gminą Byczyna trzy porozumienia w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu państwa. W § 2 ust. 1 każdego z tych porozumień wskazano, że Wojewoda udzieli Gminie Byczyna dotacji celowej na rok 2012 w wysokości 168 300 zł na dofinansowanie zadań własnych, przy czym wskazano w ust. 2, że wysokość dotacji wynika z podanych we wniosku kosztów w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego rodziny lokalu mieszkalnego. W § 3 ust. 1 każdego z tych porozumień wskazano, że środki dotacji celowej zostaną przekazane na rachunek Urzędu Gminy Byczyna w terminie 30 dni od dnia zawarcia porozumienia. Ponadto Gmina Byczyna pismem Or-I.5313.1.2013 datowanym na dzień 29 kwietnia 2013 r. (data wpływu do OUW: 6 maja 2013 r.) zwróciła się do Wojewody o podpisanie porozumień o przyznaniu dotacji w związku z zaproszeniem do osiedlenia się na terenie Gminy Byczyna w ramach procedury repatriacyjnej czternastu rodzin repatriantów. Do pisma tego dołączono czternaście wniosków o udzielenie dotacji gminie, która zapewniła lokal mieszkalny nieokreślonym imiennie repatriantom i członkom ich najbliższej rodziny. We wnioskach tych wskazano, w rubryce "Koszty poniesione przez gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego", iż koszty te wynoszą $45 \text{ m}^2 \times 3\,511,00 \text{ zł} = 157\,995,00 \text{ zł}$ zgodnie z Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2013 r., poz. 862. W dniu 17 lipca 2013 r. Wojewoda zawarł z Gminą Byczyna czternaście porozumień w sprawie udzielenia dotacji celowej z budżetu państwa. W § 2 ust. 1 każdego z tych porozumień wskazano, że Wojewoda udzieli Gminie Byczyna dotacji celowej na rok 2013 w wysokości 157 995,00 zł na dofinansowanie zadań własnych, przy czym wskazano w ust. 2, że wysokość dotacji wynika z podanych we wniosku kosztów w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego rodziny lokalu mieszkalnego. W § 3 ust. 1

każdego z tych porozumień wskazano, że środki dotacji celowej zostaną przekazane na rachunek Urzędu Gminy Byczyna w terminie 30 dni od dnia zawarcia porozumienia.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o repatriacji gminie która zapewni lokal mieszkalny repatriantowi i członkom najbliższej rodziny repatrianta, udziela się dotacji z budżetu państwa na podstawie porozumienia zawartego z właściwym wojewodą. Dotacja może być przyznana do wysokości kwoty stanowiącej równowartość iloczynu 45 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego i wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² na terenie danego powiatu ogłaszanego przez wojewodę na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁰, obowiązującego w dniu złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 4. W ust. 5 wskazano, że przy udzielaniu dotacji gminie, która zapewni lokal mieszkalny repatriantowi i członkom najbliższej rodziny repatrianta, uwzględnia się wielkość lokalu mieszkalnego, jego wyposażenie i stan techniczny oraz lokalizację, a także ewentualne koszty poniesione przez gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego. Z kolei w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej wskazano, iż gmina spełniająca warunki, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o repatriacji, składa wniosek o udzielenie dotacji do właściwego wojewody (...), określający m.in: koszty poniesione przez gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego. Zgodnie natomiast z § 9 ww. rozporządzenia wojewoda przekazuje gminie spełniającej warunki, o których mowa w art. 21 ust. 2 ustawy o repatriacji, na podstawie zawartego porozumienia dotację w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o udzielenie dotacji.

Służby podległe Wojewodzie ograniczyły zakres dokonywanej analizy wniosków złożonych przez Gminę Byczyna do sprawdzenia, czy dane dotyczące lokalu mieszkalnego są zgodne ze stanem faktycznym oraz czy wartość wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² na terenie danego powiatu jest zgodna z obwieszczeniem wojewody - nie sprawdzono natomiast, czy koszty poniesione przez Gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego są podane rzetelnie. Uznając natomiast, że dotacja taka przysługuje przekazano środki finansowe z opóźnieniem odpowiednio 97 dni oraz 48 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 6-43, 45-50, 73-80, 1294-1327)

Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców OUW wyjaśniła "W dniu składania wniosków o udzielenie dotacji, gmina wskazała kwotę przewidywaną na udzielenie jej dotacji przez wojewodę a nie wskazała całkowitego kosztu związanego z zapewnieniem repatriantom i członkom ich najbliższych rodziny z uwagi na to, że dopiero po podpisaniu porozumienia z wojewodą gmina ogłasza przetarg na wykonanie remontu oraz adaptacji i wyposażenie lokali mieszkalnych dla repatrianta stąd też wskazanie całkowitej kwoty przed podpisaniem porozumienia i przeprowadzeniem przetargu byłoby ze strony gminy niemożliwe bądź też mogłoby być nierzetelne. W związku z tym nie dokonano zwrotu wniosku o uzupełnienie tych zapisów ponieważ przy rozliczeniu dotacji sprawy te podlegają szczegółowemu sprawdzeniu. Do porozumień zawartych z Gminą Byczyna wprowadzono w § 3 ust. 1 zapis, że dotacja celowa zostanie przekazana na rachunek urzędu w terminie 30 dni od dnia podpisania porozumienia pomimo iż z zapisu § 9 rozporządzenia (...) dotacja ma być przekazana w terminie 30 dni od otrzymania wniosku o dotację - ponieważ wprowadzenie wymaganego zapisu nie byłoby w żaden sposób do zrealizowania. Wykonanie tego obowiązku, który został nałożony stosownym rozporządzeniem, uzależnione jest przede wszystkim od otrzymania środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa, o które każdorazowo zgodnie z wymogami prawa wnioskuje Wojewoda. Podpisując z gminą porozumienie bez zabezpieczenia środków finansowych i nie mając żadnej gwarancji iż Minister Finansów przyzna wojewodzie te środki stanowiłoby to zaciągnięcie zobowiązania ponad plan finansowy, a jednocześnie mogłoby to stanowić naruszenie dyscypliny budżetowej. Analiza złożonych wniosków przez Gminę Byczyna w sprawie przyznania dotacji, została sporządzona niezwłocznie po ich otrzymaniu. Uznano, że sprawa udzielenia gminie dotacji w tak wysokiej kwocie oraz

²⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.

przyjęcie kolejnych (...) rodzin wymagała szczegółowego zbadania, w związku z czym uważam, że nie ma żadnego znaczenia, że analiza wniosku nie została sporządzona na piśmie w ciągu 14 dni od ich wpływu do Wojewody. Dokonanie wypłaty dotacji w terminie 30 dni od wpływu wniosku do Wojewody jest terminem nierealnym do wykonania (...). Przekazanie środków do Gminy nastąpiło (...) zgodnie z zapisem porozumienia w § 3 pkt 1 termin ten został zachowany". Wicewojewoda Opolski wyjaśnił "Podpisałem 31 maja 2012 r. z Gminą Byczyna trzy porozumienia w sprawie udzielenia dotacji z budżetu państwa na pomoc dla repatriantów, która związana była z remontem, adaptacją i wyposażeniem dla nich mieszkań. Nie miałem żadnych podstaw do odmowy podpisania ich, ponieważ porozumienia były parafowane przez dyrektorów i kierowników Wydziału Finansów Budżetu i Certyfikacji, Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców oraz radcę prawnego. Służby moje w oparciu o obowiązujące przepisy w tym zakresie, a także o wieloletnie doświadczenie w tych sprawach zagwarantowały, że dokument przez nich przygotowany został wszechstronnie sprawdzony co dało mi podstawę do jego podpisania. Ponadto wyjaśniam, że do porozumień zawartych z Gminą Byczyna wprowadzono w § 3 ust. 1 zapis, że dotacja celowa zostanie przekazana na rachunek urzędu w terminie 30 dni od dnia podpisania porozumienia pomimo, że z zapisu § 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach podziału rezerwy celowej budżetu państwa Pomoc dla repatriantów..., dotacja ma być przekazana w terminie 30 dni od otrzymania wniosku o dotację, - ponieważ wprowadzenie wymaganego zapisu nie byłoby w żaden sposób do zrealizowania. Wykonanie tego obowiązku, który został nałożony stosownym rozporządzeniem, uzależnione jest przede wszystkim od otrzymania środków finansowych z rezerwy celowej budżetu państwa, o które każdorazowo zgodnie z wymogami prawa wnioskuje Wojewoda. Podpisując z gminą porozumienie bez zabezpieczenia środków finansowych i nie mając żadnej gwarancji iż Minister Finansów przyzna wojewodzie te środki stanowiłoby to zaciągnięcie zobowiązania ponad plan finansowy, a jednocześnie mogłoby to stanowić naruszenie dyscypliny budżetowej".

(dowód: akta kontroli, str. 107-109, 1146, 1250, 1251, 1358-1359)

Zdaniem NIK z uwagi na rozbieżność pomiędzy treścią art. 21 ust. 5 ustawy o repatriacji, mówiącym o ewentualnych kosztach poniesionych przez gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego a treścią § 8 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej, mówiącym o kosztach poniesionych przez gminę w związku z zapewnieniem repatriantowi i członkom jego najbliższej rodziny lokalu mieszkalnego, uznać należy że Gmina Byczyna składając wnioski o udzielenie dotacji nie musiała co prawda dokumentować wysokości kosztów już poniesionych, ale powinna wykazać że wnioskowana kwota dotacji (w maksymalnej wysokości dopuszczanej przepisem art. 21 ust. 1 ustawy o repatriacji) wynika z rzetelnego zaplanowania. Natomiast obowiązkiem Wojewody było zweryfikowanie, czy kwota podana we wnioskach wynikała z rzetelnego wyliczenia. Dokonane przez Gminę Byczyna rozliczenie dotacji udzielonej w 2012 r. wykazało, że pomimo braku ze strony Wojewody należytej weryfikacji złożonych wniosków udzielona dotacja została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem i w maksymalnej wysokości. Uznać ponadto należy, że - w odniesieniu do wniosków złożonych w 2012 r. - przeprowadzenie oględzin w dniu 22 lutego 2012 r., a więc po upływie 14 dni od złożenia wniosku, i sporządzenie pisemnej analizy w dniu 8 marca 2012 r. spowodować mogło wydłużenie czasu na udzielenie Gminie Byczyna należytej dotacji.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę na istnienie ryzyka, związanego z możliwością wystąpienia przez wnioskującą gminę z roszczeniem, polegającym na dochodzeniu należnego świadczenia wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych, a wskazanym w art. 49 ust. 6 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²¹ w sytuacji, gdy otrzymana dotacja celowa, o której mowa w art. 49 ust. 1 tej ustawy (a więc na inne zadania zlecone ustawami), nie zostanie przekazana w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zlecanych zadań.

²¹ Dz. U z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

Potencjalna kwota odsetek obliczona stosownie do treści art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wynosi 48 970,85 zł²².

2.5. Udzielania dotacji, o której mowa w art. 22 ustawy o repatriacji na podstawie złożonych przez gminy wniosków o udzielenie dotacji w związku z przeprowadzonym remontem lub adaptacją lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą dwie gminy Byczyna i Prudnik wystąpiły w trybie art. 22 ustawy o repatriacji o udzielenie dotacji w związku z przeprowadzonymi remontami lokali mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatriantów. Gmina Byczyna wystąpiła w dniu 12 grudnia 2008 r. o dotację w kwocie 10 000 zł, natomiast Gmina Prudnik w dniu 20 października 2011 r. o dotację w kwocie 9 702,70 zł. Do obydwu wniosków załączono dokumenty potwierdzające poniesienie wydatków w kwocie co najmniej równej wnioskowanej (odpowiednio 10 000 zł i 13 210,52 zł) oraz dokumenty potwierdzające zrealizowanie prac. Wojewoda udzielił dotacji we wnioskowanych kwotach, które przekazano gminom odpowiednio w dniu 30 marca 2009 r. i w dniu 18 listopada 2011 r.

(dowód: akta kontroli, str. 81-105)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Gminie Byczyna udzielono dotacji ze środków budżetu państwa w nadmiernej wysokości.

Pismem Or-I.5020/12/08 z dnia 12 grudnia 2008 r. (data wpływu do OUW: 15 grudnia 2008 r.) Gmina Byczyna wystąpiła do Wojewody o udzielenie dotacji celowej gminie, która przeprowadziła remont lub adaptację lokalu mieszkalnego w miejscu osiedlenia się repatrianta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. We wniosku tym wskazano, że zakres przedmiotowy prac przeprowadzonych przez wnioskującą jednostkę samorządu terytorialnego obejmował adaptację pomieszczenia po byłej świetlicy na mieszkanie (tj. przygotowanie pokoju, kuchni z jadalnią i łazienki z ubikacją). Jednocześnie wskazano, że zakres robót obejmował m.in. roboty ogólnobudowlane, elektryczne, wodno-kanalizacyjne oraz c.o. W kalkulacji kosztów remontu wskazany został koszt adaptacji lokalu poniesiony przez gminę w wysokości 10 000 zł według załączonej faktury. Do wniosku dołączono dokumenty potwierdzające wykonanie prac oraz ich łączny koszt.

W toku prowadzonego w OUW postępowania o udzielenie dotacji nie stwierdzono jednak, że wnioskowana kwota dotacji (10 000 zł) jest wyższa od kwoty należnej, która powinna wynosić 8 979,40 zł (tj. 2 x 4 489,70 zł). Zgodnie bowiem z pismem Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji znak DOiR II/643-1/09 z dnia 5 stycznia 2009 r. skierowanym do dyrektorów Wydziałów Spraw Obywatelskich i Migracji Urzędów Wojewódzkich (data wpływu do OUW: 12 stycznia 2009 r.) do dnia 1 stycznia 2009 r. kwota przypadająca na repatrianta i każdego członka jego najbliższej rodziny wynosiła 4 489,70 zł. Gmina Byczyna dokonała zwrotu nadmiernie pobranej dotacji w łącznej kwocie 1021,60 zł w dniu 13 grudnia 2013 r. (w tym odsetki w kwocie 1,00 zł).

(dowód: akta kontroli, str. 51-53, 58-59, 61, 92-105, 128-129, 1064-1065, 1166-1168)

Zastępca Dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców wyjaśniła: "Nie zlecono WFiB wypłaty kwoty niższej niż wynikało to z wniosku Gminy Byczyna ponieważ zasugerowano się wyliczoną przez nich kwotą. Przez przeoczenie przyjęto niewłaściwą podstawę do wyliczenia, którą przyjęto za właściwą."

(dowód: akta kontroli, str. 1059-1061)

W ocenie NIK obowiązkiem osoby odpowiedzialnej za prowadzenie postępowań w sprawie udzielenia dotacji było dokonanie rzetelnej analizy składanych wniosków, w tym także w zakresie zgodności wnioskowanych kwot z przepisami prawa.

²² Od kwoty 504 900 zł od dnia 9 marca 2012 r. (termin udzielenia dotacji zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie podziału rezerwy celowej) do dnia 14 czerwca 2012 r. (termin przekazania dotacji) w wysokości 19 034,04 zł; natomiast od kwoty 2 211 930 zł od dnia 5 czerwca 2013 r. (termin udzielenia dotacji zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie rezerwy celowej) do dnia 23 lipca 2013 r. (termin przekazania dotacji) w wysokości 29 936,81 zł.

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W OUW ustalono procedury kontroli zarządczej w drodze zarządzenia nr 197/10 Wojewody z dnia 27 października 2010 r. w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej w OUW (zmienionego następnie zarządzeniem nr 207/11 Wojewody z dnia 13 grudnia 2011 r.). Zgodnie z § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do przywołanego wyżej zarządzenia nr 197/10 "kontrola zarządcza do ogół czynności podejmowanych w celu osiągnięcia zgodności między stanem faktycznym a wymaganym.". W § 4 wskazano, że funkcjonowanie kontroli zarządczej zawarte jest w czterech obszarach standardów: środowisku wewnętrznym, celach i zarządzaniu ryzykiem, mechanizmach kontroli oraz monitorowaniu i ocenie. Zgodnie z § 9 monitorowanie i ocena ma za zadanie zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej poprzez monitorowanie systemu kontroli zarządczej (za co odpowiedzialni są kierownicy komórek organizacyjnych), samoocenę skuteczności systemu kontroli zarządczej (dokonywaną co najmniej raz w roku przez osoby zarządzające i pracowników jednostki), audyt wewnętrzny oraz uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej. Wojewoda ustanowił także - w drodze zarządzenia nr 104/13 z dnia 28 czerwca 2013 r. - system zarządzania ryzykiem w OUW. Dyrektor Wydziału Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców pisemnie wyjaśniła: *"W ramach kontroli zarządczej do zadań dyrektora wydziału należy m.in. planowanie, a następnie monitorowanie i ocena realizacji Roczego Planu Działalności oraz ciągle monitorowanie możliwości wystąpienia ryzyka. Dyrektor Wydziału bierze udział w cotygodniowych naradach z Wojewodą i Dyrektorem Generalnym Urzędu. W jednym tygodniu omawiane są plany pracy - zadania zrealizowane i planowane na najbliższe dwa tygodnie. Dyrektorzy informują o problemach i zagrożeniach jakie mogą wystąpić, również tych wynikających z działalności kontrolnej Wydziału w nadzorowanym obszarze. (...) Dyrektor Wydziału systematycznie (co najmniej raz na dwa tygodnie) organizuje naradę z kierownikami oddziałów, na których przekazuje informacje i ustalenia z narady u Wojewody. Podczas tych narad omawiane są również sprawy organizacyjne Wydziału, kierownicy oddziałów przekazują sprawozdanie z realizacji Planu Działalności, informują o problemach i zagrożeniach dot. realizacji zadań w oddziałach. Dyrektor Wydziału dokonuje również kontroli bezpośrednio w oddziałach co umożliwia bieżące rozwiązywanie zidentyfikowanych problemów i zapobiega sytuacjom, które mogłyby zaburzyć realizację Planu Działalności. (...) Ocena skuteczności kontroli zarządczej dokonywana jest w formie ustnej podczas cotygodniowych narad z Wojewodą, ale również podczas dwudniowej narady podsumowującej pracę Urzędu w danym roku."* Dyrektor Generalny pisemnie wyjaśnił, że w okresie od 1.01.2009 r. do 30.06.2013 r. w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców oraz w Wydziale Finansów, Budżetu i Certyfikacji OUW nie prowadzono zadań audytowych obejmujących swoim zakresem sprawy związane z repatriacją.

(dowód: akta kontroli, str. 1257, 1336-1357, 1361-1413)

NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu zostały zidentyfikowane dopiero w trakcie niniejszej kontroli.

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i 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*²³, wnosi o dokonywanie rzetelnej analizy wniosków przekazywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, a dotyczących środków z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”.

²³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

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.

Opole, dnia 16 stycznia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

Kontrolerzy
Remigiusz Rutkowski
doradca prawny

.....
podpis

.....
Podpis

Zbigniew Łupicki
główny specjalista kp

.....
podpis