



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LRZ.411.7.2.2023

Marcin Kierwiński
Minister Spraw Wewnętrznych
i Administracji
ul. Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst zmieniony zgodnie z treścią uchwały nr 39/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 24 kwietnia 2024 r.

D/23/504 – Realizacja przez organy państwa zadań związanych z repatriacją

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji ul. Batorego 5, 02-591 Warszawa (dalej: Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Kierwiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mariusz Błaszczak – od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r., Joachim Brudziński – od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r., Elżbieta Witek – od 4 czerwca 2019 r. do 9 sierpnia 2019 r., Mariusz Kamiński – od 9 sierpnia 2019 r. do 27 listopada 2023 r., Paweł Szefernaker – od 27 listopada 2023 r. do 12 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków powrotu i osiedlania się w Polsce osobom uprawnionym do repatriacji. 2. Działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na rzecz rzetelnego, sprawnego i zgodnego z obowiązującymi przepisami prowadzenia postępowań w sprawie repatriacji.
Okres objęty kontrolą	2017 – 2023 ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Roman Chrząszcz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/179/2023 z 4 października 2023 r. 2. Karol Łęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/178/2023 z 4 października 2023 r. (akta kontroli Tom I str. 1 - 4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA lub Minister), zapewnił warunki osiedlenia jedynie dla niewielkiej części kandydatów na repatriantów zza wschodniej granicy RP. Minister nie podjął skutecznych działań w celu umożliwienia powrotu do kraju rosnącej liczbie osób oczekujących na repatriację.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W latach 2017-2022 do Polski przybyło 4289 repatriantów, co oznacza, że powrót do kraju umożliwiono tylko od 24,9% w 2018 r. do 9,5% w 2022 r. oczekujących. Liczba osób oczekujących na repatriację potroiła się, z 2600 w 2017 r. do 8200 osób na koniec 2022 r. Zasadniczym ograniczeniem dla możliwości zapewnienia warunków powrotu dla większej liczby repatriantów, były niewystarczające środki budżetowe,

¹ Badaniami kontrolnymi mogą być objęte również dowody sporządzone przed i/lub po tym okresie, które mają wpływ na okres objęty kontrolą.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

których limity określono w ustawie. W latach 2017-2022 na repatriację wydatkowano 244 079 tys. zł, natomiast środki budżetowe przewidziane na ten cel w latach 2024-2026 wynoszą łącznie 137 271 tys. zł, co umożliwi powrót do Polski niespełna 1600 osób (19,5% oczekujących)⁴.

NIK negatywnie ocenia niepodjęcie przez MSWiA inicjatywy w celu zwiększenia limitu środków budżetowych na zadania w zakresie repatriacji.

Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji (dalej: Pełnomocnik) korzystał z dwóch ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów, przez które w latach 2017 - 2023 (do listopada), do Polski przybyło 1771 osób. Na taką formę repatriacji oczekiwało 4802 osoby⁵. Środki budżetowe przewidziane na repatriację, umożliwiały tylko okresowe funkcjonowanie tych ośrodków, pomimo dużego zainteresowania oczekujących, przybyciem do Polski za ich pośrednictwem. Ograniczone środki nie dawały możliwości utworzenia kolejnych ośrodków, w celu objęcia taką formą repatriacji większej liczby oczekujących.

Pełnomocnik przyznawał miejsca w ośrodkach adaptacyjnych, kandydatom na repatrianta spełniającym warunki określone w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. *o repatriacji*⁶. Miejsca w ośrodkach, stosownie do wymogów tej ustawy, przyznawane były według kryterium czasu oczekiwania na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji. NIK negatywnie ocenia, że istotnej części kandydatów, miejsca w ośrodkach przyznawano z naruszeniem trzyletniego terminu określonego w art. 3c ust. 4 ww. ustawy. Według danych z listopada 2023 r., na miejsce w ośrodkach przez okres dłuższy niż trzy lata oczekiwało 1339 osób (27,9% oczekujących na miejsce w ośrodkach). W zbadanej próbie decyzji z lat 2017-2023, 18,3% z nich wydano po upływie ww. okresu.

MSWiA wydawał postanowienia w sprawie zgody na wydanie decyzji konsulów o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej, w terminach od 16 do 208 dni, co naruszało termin przewidziany w art. 106 § 3 *Kpa*. W sprawach tych, Minister nie informował wnioskodawców o niezafatwieniu sprawy w terminie, a także nie wyznaczał nowego terminu jej załatwienia, co stanowiło naruszenie art. 36 *Kpa*.

Zgodnie z wymogami ustawy *o repatriacji*, Pełnomocnik udzielał repatriantom pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz jednorazowej pomocy na pokrycie kosztów przejazdu, zagonoszczenia i nauki. Ustalając wysokość jednorazowej pomocy w niektórych przypadkach stosowano aktualne kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, co naruszało przepis art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy *o repatriacji*, który przewiduje stosowanie kwoty ogłoszonej w poprzednim kwartale. Niewłaściwą podstawę naliczenia pomocy stwierdzono w 13 na 30 badanych przypadków.

Minister prowadził wymagane rejestry dotyczące: wydania wiz krajowych w celu repatriacji, uznania za repatrianta, udzielania pomocy repatriantom ze środków budżetu państwa, a Pełnomocnik prowadził ewidencję osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej, z tym że nie zawierały one niektórych danych wymaganych przepisami art. 33a ust. 2 i art. 30 ust. 3 ustawy *o repatriacji*.

MSWiA posiadał odpowiedni zasób kadrowy do realizacji zadań związanych z repatriacją i rzetelnie analizował potrzeby w tym zakresie.

Decyzje dotyczące stwierdzenia polskiego pochodzenia MSWiA, jako organ drugiej instancji, wydawał stosując się do uregulowań wynikających z ustawy *o repatriacji*.

⁴ Wyliczenia Ministerstwa z 2023 r. wykazały, że koszt repatriacji wynosi ok. 87,8 tys. zł na osobę.

⁵ Dane na dzień 24 listopada 2023 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r., poz. 1105.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania MSWiA na rzecz zapewnienia odpowiednich warunków powrotu i osiedlenia się w Polsce osobom uprawnionym do repatriacji.

Opis stanu faktycznego

1.1. Pełnomocnik Rządu ds. Repatriacji (dalej: Pełnomocnik)⁸ zgodnie z art. 3b ust. 1 pkt 8 ustawy o repatriacji składał do wiadomości Rady Ministrów coroczne sprawozdania z realizacji ustawy. Sprawozdania te zawierały m.in. informacje o liczbie osób, przybyłych do Polski na podstawie wizy krajowej w danym roku, wykaz ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów funkcjonujących w roku oraz liczbę osób w nich przebywających ocenę realizacji zadań tych ośrodków, a także kwoty środków wydatkowanych na realizację tego procesu.

Sprawozdania za lata 2017 oraz 2019-2022 Pełnomocnik przedłożył do wiadomości Rady Ministrów w terminie do 31 marca roku następującego po roku, w którym sprawozdanie było sporządzane, tj. zgodnie z art. 3b ust. 2 przywołanej ustawy. Sprawozdanie za 2018 r. przedłożone zostało z naruszeniem tego terminu, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. Tom I str. 7-21, 49-199)

1.2. Pełnomocnik realizował zadanie, o którym mowa w art. 3b ust. 1 pkt 6 ustawy o repatriacji, tj. analizował rynek pracy pod względem możliwości zatrudnienia repatriantów. Wykonywał je w powiązaniu z zadaniem wskazanym w art. 29 ust. 1 ww. ustawy, tj. uwzględniając warunki mieszkaniowe oraz źródła ich utrzymania. Analizie poddawane były oferty zatrudnienia repatriantów zgłaszane przez gminy. W okresie objętym kontrolą, nie wpływały oferty oraz oświadczenia osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, zawierające zobowiązanie do zapewnienia warunków do osiedlenia. Prowadzono także analizę dotyczącą przedziału wiekowego oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych np. osób z Kazachstanu. W jej wyniku ustalono, że oczekujące na powrót kobiety najczęściej wykonywały zawód księgowej, nauczyciela, sprzedawcy, a wśród mężczyzn zdecydowanie dominowali kierowcy zawodowi.

Dyrektor Departamentu Obywatelstwa i Repatriacji (dalej: Dyrektor DOI R) Ministerstwa wyjaśnił, że analizowane były również informacje na temat możliwości zatrudnienia repatriantów na terenie gmin, na której zlokalizowany miał być ośrodek adaptacyjny, w tym celu sprawdzane były dane z ofert konkursowych.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 35-48, 203-206, 595-609)

Pełnomocnik koordynując działania na rzecz pomocy repatriantom zwracał się m.in. do wojewodów i gmin o zagwarantowanie im odpowiednich standardów oraz o zapewnienie skutecznej integracji ze społeczeństwem polskim. W tym celu wnosił by lokale dla repatriantów nie znajdowały się np. na peryferiach miejscowości. Apelowal o sprawdzenie ich lokalizacji i stanu technicznego. Skutkiem tego miało być unikanie zagospodarowania nieatrakcyjnych, wymagających remontu obiektów pozostających w zasobie komunalnym gmin. Pełnomocnik organizując funkcjonowanie ośrodków adaptacyjnych m.in. umożliwiał repatriantom naukę języka

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ W myśl art. 3a ustawy o repatriacji, funkcję Pełnomocnika pełni sekretarz lub podsekretarz stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

polskiego oraz zapewniał możliwość udziału w kursach zawodowych. Koordynacja obejmowała także monitorowanie stanu wykorzystania środków pozostałych w rezerwie na realizację pomocy oraz informowanie o tym wojewodów, tak by nie dopuścić do przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 35-48, 595-596)

1.3. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o repatriacji, Pełnomocnik prowadził w systemie teleinformatycznym POBYT ewidencję lokali mieszkalnych oraz źródeł utrzymania dla repatriantów, a także ewidencję osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej, które nie posiadały warunków do osiedlenia się w RP. MSWiA prowadził centralny rejestr danych o repatriacji, który obejmował dane z rejestrów dotyczących⁹: wiz krajowych w celu repatriacji, uznania za repatrianta, udzielania pomocy repatriantom ze środków budżetu państwa.

(akta kontroli Tom I str. 7-21, 201-202)

Oględziny systemu POBYT wykazały, że ewidencja lokali mieszkalnych, w badanej próbie¹⁰ prowadzona była na podstawie otrzymanych uchwał rad gmin zawierających zobowiązanie do zapewnienia warunków do osiedlenia. W dniu oględzin w systemie była informacja o sześciu wolnych lokalach¹¹.

Ewidencja osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji w badanej próbie zawierała dane, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy o repatriacji, poza informacją o oczekiwaniach co do sposobu zapewnienia warunków do osiedlenia się (pkt 12 ww. przepisu).

Analiza dziesięciu¹² teczek repatriantów wykazała, że dane tych osób zostały ujęte w rejestrze wiz krajowych w celu repatriacji, rejestrach uznania za repatrianta/rejestrze dotyczącym udzielania pomocy repatriantom ze środków budżetu państwa. Dane te zawierały informacje wymagane przepisem art. 33a pkt. 2 ww. ustawy, poza jedną sprawą¹³, która nie zawierała daty opuszczenia ośrodka przez repatrianta.

Analiza danych kolejnych pięciu osób zamieszczonych w rejestrach, którym przyznano miejsce w ośrodku wykazała, że nie było w nich informacji o dacie ich opuszczenia, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli Tom I str. 7-21, 201-202)

1.4. Źródłem danych w Ministerstwie w zakresie liczby osób zainteresowanych repatriacją były wpływające wnioski o wydanie wizy krajowej złożone w poszczególnych konsulatach. Dane w tym zakresie pozyskiwano z Ministerstwa Spraw Zagranicznych, które przekazywano do DOI R Ministerstwa sprawozdania statystyczne z akcji repatriacyjnej.

(akta kontroli Tom I str. 7-21, 200)

⁹ Dane te na podstawie art. 449 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach tworzyły krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców.

¹⁰ Uchwały nr XXVII/188/2016 Rady Gminy Wartkowie z 28 grudnia 2016 r., (przyznano w sprawie DOI R-II-640-85/2011/MG, nr XXXII/217/2017 Rady Gminy Miejsce Piastowe z 14 lutego 2017 r. (DOI R II/640-90/08/AF), nr XXV/189/2016 Rada Miejska w Wadowicach z 14 września 2016 r., (DOI R-II-640-373/2007/MG), nr XIV/188/2015 Rady Miasta Sopotu z 21 grudnia 2015 r. (DOI R-II-640-169/2007/MG), nr XXVII/247/17 Rady Miejskiej w Lubinie z 7 marca 2017 r. (DOI R-640-1216,1217/2007/LU), nr XXX/340/21 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 27 stycznia 2021 r. (DRO I/641-88(N)/03/JG).

¹¹ W miejscowościach: Siciny, Lipowiec (trzy lokale), Opoczno, Sosnowiec.

¹² Wybranych losowo, ID osób: 3751170, 538326, 4246232, 2878383, 3466106, 4578497, 4152068, 4078289, 5273566, 1933311.

¹³ ID: 3751170.

1.5. W regulaminie organizacyjnym Ministerstwa¹⁴ określono m.in., że DOiR odpowiedzialny był za prowadzenie spraw związanych z realizacją zadań przypisanych MSWiA w ustawie o repatriacji (np. prowadzenie postępowań z tego zakresu, rozpatrywanie odwołań, prowadzenie centralnego rejestru) oraz prowadzenie spraw związanych z działalnością Pełnomocnika, które określono w art. 3b ust. 1 ww. ustawy.

Dyrektor DOiR Ministerstwa wyjaśnił, że w regulaminie organizacyjnym, żadnej z komórek Ministerstwa nie zostały przypisane zadania związane z opracowywaniem założeń rozwiązań systemowych w zakresie polityki repatriacyjnej. Zadania DOiR określono wyłącznie w obszarze wynikającym z ustawy o repatriacji. Wyjaśnił, że zadanie koordynowania działań polityki migracyjnej państwa należało do Departamentu Spraw Międzynarodowych i Migracji Ministerstwa.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34)

1.6. MSWiA aktywnie uczestniczył w konsultacjach projektu i przygotowaniach nad zmianą ustawy o repatriacji, która została znowelizowana ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw¹⁵. W wyniku zgłoszonych przez niego uwag¹⁶, w projekcie tej ustawy uwzględniono poprawki np. w zakresie poszerzenia możliwości uznania za repatrianta małżonków, wprowadzono przesłankę wykazania przez cudzoziemca związków z polskością (pielęgnowanie polskiej mowy, tradycji), unormowano kwestię obywatelstwa małoletniego dziecka w sytuacji gdy jedno z rodziców nie zamierzało nabywać obywatelstwa polskiego, sprecyzowano tryb określania regulaminu ośrodków adaptacyjnych.

Zmiana przepisów ustawy o repatriacji miała zapewnić wzrost liczby repatriantów m.in. poprzez stworzenie dla nich ośrodków adaptacyjnych¹⁷. Określono maksymalny okres oczekiwania na miejsce w takim ośrodku¹⁸. Wprowadzono system udzielania pomocy finansowej np. dopłaty do czynszu, dopłaty do nabycia lokalu. Nowe rozwiązania spowodowały wzrost liczby składanych wniosków o wydanie wiz krajowych w celu repatriacji, który zahamowała epidemia COVID-19¹⁹. Koszty procesu repatriacji przedstawiono w ocenie skutków regulacji do tej zmiany, określono, że źródłem jej finansowania będzie rezerwa celowa budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie podziału rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”, MSWiA był jednym z dysponentów tych środków.

MSWiA współpracował z innymi organami w zakresie polityki repatriacyjnej, poprzez czynny udział w posiedzeniach Sejmowej Komisji Łączności z Polakami²⁰, a także przedstawiając swoje stanowisko Senackiej Komisji Ustawodawczej²¹. O potrzebie podniesienia środków na realizację zadań z zakresu repatriacji informowano²² Marszałek Sejmu, tak by przyjąć większą liczbę osób za pośrednictwem ośrodków. O zwiększeniu tych limitów wnosił także Pełnomocnik na jednym z posiedzeń Sejmu²³.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34, 200)

¹⁴ Załącznik do zarządzenia nr 13 Ministra w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

¹⁵ Dz. U. z 2017, poz. 858.

¹⁶ Pismo nr DP-WLM-0232-508/2016/MM z dnia 22 lutego 2017 r. i nr DP-WLM-0232-508/2015/MM z dnia 3 marca 2017 r.

¹⁷ Umożliwiono swobodny przyjazd osobom, które nie miały miejsca do zamieszkania w Polsce.

¹⁸ Od wydania wizy o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej, co do zasady do 3 lat.

¹⁹ Tj. 240 w 2016r., 326 w 2017 r., 672 w 2018 r., 3141 w 2019 r., 1555 w 2020 r., 1695 w 2021 r., 1016 w 2022 r.

²⁰ Nr 33 z dnia 14 grudnia 2021 r., nr 44 z dnia 9 czerwca 2022 r., nr 53 z dnia 6 października 2022 r.

²¹ DOiR.II-0723-7/2022 z dnia 12 grudnia 2022 r.

²² BMP-0718-4-1/2022/MSi

²³ W dniu 9 października 2022 r., 63 posiedzenie Sejmu, pkt 32 porządku obrad.

1.7. MSWiA osiągnął zakładany rezultat w ramach strategicznego celu D, tj. wzrost liczby repatriantów osiedlających się w Polsce, sformułowany w *Rządowym Programie Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą na lata 2015-2020*. W okresie 2015-2020 do Polski przesiedliło się 3 314 repatriantów²⁴ (235 w 2015 r., 287 w 2016 r., 525 w 2017 r., 765 w 2018 r., 877 w 2019 r., 625 w 2020 r.)²⁵. W roku 2020 tendencja wzrostowa została zahamowana, odnotowano spadek osób przesiedlających się do Polski. Był to skutek ograniczeń spowodowanych epidemią COVID-19 (np. brak możliwości opuszczenia ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów).

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34, 611-681)

2.1. Sprawy związane z przyznawaniem kandydatom na repatriantów miejsc w ośrodkach adaptacyjnych, w tym przygotowanie odpowiedniej decyzji administracyjnych, prowadzone były przez pracowników Wydziału ds. Repatriacji w DOiR Ministerstwa. W trakcie niniejszej kontroli w Wydziale tym zatrudnionych było 12 pracowników, z tego Naczelnik Wydziału, dziewięć osób na stanowiskach merytorycznych oraz dwie osoby na stanowiskach wspomagających związanych z prowadzeniem Sekretariatu Wydziału. W okresie objętym kontrolą, liczba pracowników Wydziału kształtowała się na poziomie od 6 do 14 pracowników, z tym że występowały okresy, w których jeden lub dwóch pracowników przebywało na długotrwałych nieobecnościach.

Analiza stanu zatrudnienia tej komórki organizacyjnej przeprowadzona została na etapie zmiany ustawy o repatriacji w 2017 r.²⁶ W ocenach skutków wprowadzanych zmian do ustawy wskazano m.in., że w związku z prognozowanym zwiększeniem obciążenia pracą MSWiA zakładano wzmocnienie kadrowe Ministerstwa o pięć etatów, których koszt oszacowano na 350 tys. zł w 2017 r. i 520 tys. zł rocznie w latach kolejnych. Intensyfikacja procesu repatriacji w konsulatach odbywać się miała w ramach posiadanych zasobów kadrowych.

Dyrektor DOiR Ministerstwa wskazał, że aktualna liczba pracowników merytorycznych Wydziału ds. Repatriacji DOiR jest adekwatna do potrzeb. Stwierdził, że incydentalne problemy wpływające na czas trwania postępowań były obserwowane w latach 2020-2022 w trakcie epidemii COVID-19. Problemy te były związane z jednej strony z nieobecnościami pracowników z powodu zachorowań oraz wprowadzonym systemem pracy hybrydowej, mającej na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa, a z drugiej z jednoczesną kumulacją wniosków w sprawach repatriacyjnych przekazywanych przez poszczególne konsulaty (np. pod koniec 2020 r. wpłynęła do MSWiA przesyłka z Ambasady RP w Nur-Sułtanie licząca ok. 900 nowych wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji). Ze względu na charakter prowadzonych postępowań administracyjnych oraz zasady rejestracji wpływających wniosków w dziennikach korespondencyjnych i systemie informatycznym, nie była możliwa obsługa tych wniosków w trakcie pracy zdalnej. Po unormowaniu się sytuacji epidemiologicznej, ww. problemy ustąpiły i aktualnie postępowania prowadzone są bez opóźnień. Dyrektor wskazał, że na ten moment nie odnotowano potrzeby wprowadzania zmian organizacyjnych w zakresie funkcjonowania Wydziału ds. Repatriacji.

(akta kontroli Tom I str. 7-21, 35-48, Tom II str. 3-11, 333-341)

²⁴ W piśmie nr DP-WLM-0231-86/2022/MM Podsekretarz Stanu informował, że w latach 2001 – 2021 do Polski w ramach repatriacji przesiedliło się 9000 osób, w tym w latach 2017-2021 - 3510 repatriantów oraz członków ich rodzin, a więc ponad 38% wszystkich osób przybywających w tym trybie od 2001 r.

²⁵ Dane za lata 2015-2016 pozyskano z odpowiedzi na interpelację nr 1311z dnia 24 lutego 2020 r. Odpowiedź sekretarza stanu w MSWiA Krzysztofa Kozłowskiego.

²⁶ Wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 858).

2.2. W okresie objętym kontrolą funkcjonowały dwa ośrodki adaptacyjne dla repatriantów, w Pułtusku prowadzony przez Stowarzyszenie Wspólnota Polska, który rozpoczął działalność od stycznia 2018 r.²⁷ i w Środzie Wielkopolskiej prowadzony przez Stowarzyszenie Rodziców i Nauczycieli Powiatu Średzkiego „EDU-XXI”, który funkcjonował od czerwca 2018 r.²⁸

Liczba miejsc w ośrodkach adaptacyjnych wynikała z umów zawartych z podmiotami, które je prowadziły²⁹. Według umów obowiązujących w trakcie niniejszej kontroli, podmiot prowadzący ośrodek powinien zapewnić zakwaterowanie jednocześnie dla minimum 100 repatriantów. Wymóg taki zawarty był w ogłoszeniach o konkursie. Oferent, zgodnie z formularzem oferty wskazywał, jaka jest maksymalna liczba osób, które mogłyby w nich przebywać (od 120 do 173 osób w różnych okresach).

Liczba miejsc, które faktycznie można przydzielić w danym okresie, była uzależniona od wysokości środków finansowych, które mogły być przeznaczone na sfinansowanie wydatków związanych z zakwaterowaniem repatriantów w ośrodkach, przy jednoczesnym zapewnieniu finansowania pozostałych zadań z tym związanych. Środki finansowe na realizację zadań w zakresie repatriacji, pochodziły z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”. Wysokość rezerwy była ustalana w ramach obowiązującego w danym roku limitu określonego w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw³⁰. Sprawy dotyczące maksymalnych limitów środków finansowych w poszczególnych latach przeznaczonych na zadania w zakresie repatriacji, wysokości rezerwy celowej budżetu państwa oraz wykorzystanie tych środków, przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia³¹.

Repatriacja za pośrednictwem ośrodków adaptacyjnych wiązała się z koniecznością zapewnienia finansowania:

- wynagrodzenia dla podmiotu prowadzącego ośrodek, przy założeniu, że osoby skierowane do nich będą w nim przebywać przez maksymalny okres, tj. 180 dni;
- innych świadczeń, w szczególności kosztów wypłat jednorazowej pomocy finansowej przyznawanej po przyjeździe do Polski (według wyliczeń DOI R aktualnie ok. 16,5 tys. zł na osobę),
- kosztów ewentualnej dopłaty do zakupu mieszkania po okresie pobytu w ośrodku, przy założeniu, że wszyscy uprawnieni mogą wystąpić o tą pomoc (25 tys. zł na osobę i dodatkowe 25 tys. zł na rodzinę).

Dyrektor Departamentu Kontroli MSWiA stwierdził, że mając na uwadze ww. koszty funkcjonowania ośrodków adaptacyjnych oraz pomocy finansowej i dopłat, przewidywany koszt skierowania do ośrodka grupy 100 osób wymagałby w 2023 r. zabezpieczenia ok. 8 426 tys. zł, z tego:

- 3 276 tys. zł tytułem kosztów wynagrodzenia dla podmiotu prowadzącego ośrodek³²;
- 1 650 tys. zł tytułem wypłaty jednorazowej pomocy finansowej³³;

²⁷ Na podstawie umowy Nr 1/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r.

²⁸ Na podstawie umowy Nr 2/2018 z dnia 28 maja 2018 r.

²⁹ W umowach określono minimalną liczbę miejsc dla repatriantów, które ośrodek był zobowiązany zapewnić jednocześnie przez cały okres realizacji zadania, tj. 100 miejsc - umowa 1/2018 z 12 stycznia 2018 r., 120 – 2/2018 z 28 maja 2018 r., 140 – 3/2018 z 3 września 2018 r., 120 – 1/2019 z 11 stycznia 2019 r., 100 – 1/2020 z 23 września 2020, 100 – 1/2021 z 25 stycznia 2021, 100 – 1/2023 z 4 października 2023.

³⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 858.

³¹ W ramach obowiązujących maksymalnych limitów wydatków, poza rezerwą celową „Pomoc dla repatriantów”, bezpośrednio w ramach części budżetowej 42 – *Sprawy wewnętrzne*, ponoszone były wydatki na wynagrodzenia i zwrot kosztów podróży członków Rady ds. Repatriacji (art. 3f ust. 12 i 13) oraz na pokrycie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej osób nabywających polskie obywatelstwo w drodze repatriacji (art. 17d ustawy o repatriacji).

³² 100 osób x 182 zł (średnia cena osobodoby, na podstawie obowiązujących aktualnie dwóch umów na prowadzenie ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów) x 180 dni (maksymalny możliwy okres pobytu w ośrodku).

³³ 100 osób x 16 500 zł (średnia kwota przyznawanej pomocy).

- 3 500 tys. zł tytułem pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych repatriantów³⁴.

Dyrektor wskazał, że koszty związane z organizacją kolejnego naboru do ośrodka w Pułtusk, w oparciu o umowę podpisaną 4 października 2023 r. będą wymagały zabezpieczenia kwoty 9 200 tys. zł (dla 100 osób) ze względu na wyższą cenę osobodoby (225 zł)³⁵.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34, Tom III str. 553-559)

2.3. Ze względu na ograniczenia finansowe wynikające z ustawowych maksymalnych limitów wydatków na repatriację oraz na ustalony mechanizm korygujący w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok limitu³⁶, Pełnomocnik w latach 2019-2023 nie ogłaszał konkursów na prowadzenie kolejnych ośrodków adaptacyjnych³⁷.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa wskazał, że w latach 2021-2023 ze względu na ryzyko przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa, nie było możliwości pełnego wykorzystania miejsc oferowanych w ośrodkach prowadzonych na podstawie obowiązujących umów. Taka sytuacja spowodowała, że otwarcie kolejnego ośrodka nie skutkowałoby wzrostem liczby repatriantów, ponieważ ze względu na ograniczenia budżetowe nie byłoby możliwe kierowanie osób do tego ośrodka.

(akta kontroli Tom II str. 583-600, 628-637)

2.4. W DOiR Ministerstwa nie było przepisów wewnętrznych (zarządzeń, instrukcji, wytycznych itp.) określających procedurę przyznawania miejsc w ośrodkach adaptacyjnych. Stosowana przez Wydział ds. Repatriacji procedura przyznawania kandydatom na repatrianta miejsc w tych ośrodkach była następująca.

A/. Miejsca w ośrodkach były przyznawane osobom, które:

- posiadały status kandydata na repatrianta³⁸,
- złożyły oświadczenie o zgodzie na umieszczenie w ośrodku adaptacyjnym.

Ze względu na dużą liczbę osób zainteresowanych przyjazdem do Polski poprzez ośrodki adaptacyjne, wielokrotnie przekraczającą liczbę miejsc w ośrodkach, w DOiR prowadzona była lista osób oczekujących, zainteresowanych taką formą powrotu do RP. Osoby na tej liście (tzw. „głowy rodzin”) były uszeregowane według daty złożenia w konsulacie wniosku o wydanie wizy krajowej. Do osób tych przypisani zostali członkowie rodziny (małżonkowie, dzieci małoletnie oraz dorosłe i ich małżonkowie), jeżeli samodzielnie nie spełniali warunków repatriacji i mogły uzyskać wizę krajową w celu repatriacji tylko na podstawie art. 9 ust. 3 lub 4 ustawy o repatriacji (tj. jeżeli zamierzały przesiedlić się do Polski z osobą uprawnioną³⁹ na podstawie art. 9 ust. 1 tej ustawy). Lista ta w trakcie naborów kandydatów do ośrodków adaptacyjnych przeprowadzonych w 2021 r., obejmowała – 976 osób, podczas naborów

³⁴ Przy założeniu, że wszyscy wystąpią o przyznanie dopłat do zakupu nieruchomości [25 000 zł x 100 osób + 25 000 zł x 40 rodzin (liczba szacunkowa w oparciu o dotychczasowe doświadczenia)].

³⁵ Przy zachowaniu pozostałych założeń.

³⁶ Określony w art. 19 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 858).

³⁷ Działania w celu uruchomienia kolejnego ośrodka adaptacyjnego podjęto w 2018 r. W dniu 2 października 2018 r. ogłoszono otwarty konkurs ofert na realizację zadania z zakresu repatriacji pod nazwą: „Prowadzenie ośrodka adaptacyjnego dla repatriantów w okresie od 5 listopada 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.” W terminie wskazanym w ogłoszeniu nie wpłynęła żadna oferta konkursowa, wobec powyższego nie wyłoniono podmiotu, który prowadziłby ośrodek w ww. terminie.

³⁸ Osoby polskiego pochodzenia, wobec których konsul wydał decyzję o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji lub przyrzeczenie wydania takiej wizy – z art. 1a pkt 1 ustawy o repatriacji.

³⁹ Zamierzały się przesiedlić wraz z tzw. „głową rodziny”.

przeprowadzonych w 2022 r. – 2492 osoby, a w trakcie niniejszej kontroli (24 listopada 2024 r.) – 4802 osoby.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Kontroli MSWiA, lista osób oczekujących była uzupełniana na bieżąco – dopisywane były osoby, które spełniały warunki przyznania miejsca w ośrodku, aktualizowany był stan rodzin (np. o dzieci urodzone w trakcie procedury repatriacyjnej rodziców), usuwane były osoby, które przybyły do Polski w trybie repatriacji w oparciu o inne warunki do osiedlenia się w Polsce.

(akta sprawy Tom I str. 7-21, Tom II str. 3-11)

B/. Podczas naboru kandydatów do ośrodków w danym terminie, określana była liczba osób, która mogła być do niego skierowana, z uwzględnieniem możliwości zabezpieczenia środków na pokrycie wydatków związanych z ich przybyciem. Następnie z listy osób oczekujących wybierane były osoby zajmujące pierwsze miejsca⁴⁰, w liczbie możliwej do skierowania do ośrodka w ramach prowadzonego naboru. Lista z wybranymi osobami dzielona była na placówki konsularne prowadzące postępowania dotyczące wydania wiz krajowych w celu repatriacji. Konsulom, za pośrednictwem poczty elektronicznej, przekazywane były listy w celu ustalenia, czy wskazane na niej osoby były zainteresowane przyjazdem do Polski w proponowanym terminie.

C/. Po uzyskaniu odpowiedzi zwrotnej od konsulów, osobom zainteresowanym przyjazdem do Polski, wydawane były decyzje o przyznaniu miejsc w ośrodku adaptacyjnym. W przypadku odmów przyjazdu, wolne miejsca w ośrodku oferowane były kolejnym osobom z listy oczekujących, w ramach opisanej wyżej procedury, powtarzanej aż do wyczerpania limitu miejsc przewidzianego w danym naborze.

(akta kontroli Tom I str. 7-21, Tom II str. 2-11)

Dyrektor DOiR Ministerstwa wyjaśnił, że informacje konsulów podane zwrotnie w listach do danego naboru, dotyczące zainteresowania kandydatów na repatriantów przyjazdem do ośrodka w proponowanym terminie, nie były weryfikowane przez Departament. Dyrektor stwierdził, że DOiR nie posiadał narzędzi umożliwiających taką weryfikację. Korespondencja pomiędzy Departamentem, a kandydatami na repatriantów była prowadzona za pośrednictwem właściwego konsulatu. W jednostkowych przypadkach konsulowie przekazywali korespondencję elektroniczną od wnioskodawcy lub informację, że stanowisko kandydata na repatrianta uzyskali w trakcie rozmowy telefonicznej.

(akta kontroli Tom II str. 3-11)

NIK stwierdza, że przepisy prawa, a w szczególności ustawa o repatriacji, nie przewidywały procedury stosowanej przez DOiR, w ramach której Pełnomocnik zwracał się do poszczególnych konsulatów o informacje, czy kandydaci na repatrianta (którzy według prowadzonej listy najdłużej oczekiwali na przydzielenie miejsca w ośrodku), byli zdecydowani na przyjazd do Polski w proponowanym terminie. Działania takie były podejmowane z uwagi na to, że proces repatriacji uzależniony był również od okoliczności występujących po stronie kandydatów, a także aby decyzje przyznające miejsca w ośrodkach zostały wydane dla właściwych osób.

Dyrektor DOiR Ministerstwa wyjaśnił, że listy kandydatów na repatriantów uszeregowanych według daty złożenia wniosków o wydanie wizy krajowej, którzy wyrazili wolę przyjazdu do RP poprzez ośrodki adaptacyjne, były stosowane od 2021 r. Wprowadzenie takiego rozwiązania było podyktowane względami

⁴⁰ Osoby najdłużej oczekujące na wizę krajową w celu repatriacji, licząc od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej wizy.

praktycznymi w kontekście coraz większej liczby osób spełniających formalne kryteria przyznania miejsca w ośrodku adaptacyjnym. Przyjęty mechanizm usprawnił proces naboru do ośrodków oraz umożliwiał ustalenie liczby osób zainteresowanych przyjazdem przez ośrodki, a także pozwalał na ustalenie aktualnej kolejności osób oczekujących.

Dyrektor wskazał, że przed utworzeniem ww. listy, nabory do ośrodków również były prowadzone z zastosowaniem kryterium długości oczekiwania na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, liczonej od daty złożenia do konsula wniosku o wydanie takiej wizy. Przy pierwszych naborach organizowanych w 2018 r. konieczne było przede wszystkim uzyskanie od osób zainteresowanych repatriacją przez ośrodki pisemnych zgód na umieszczenie w ośrodku, o których mowa w art. 3c ust. 1b ustawy *o repatriacji* (przepis ten wszedł w życie z dniem 23 grudnia 2017 r.). Zgody te były przekazywane przez konsulów. W praktyce liczba wpływających zgód pokrywała się z liczbą miejsc w ośrodku, tak więc w początkowym okresie funkcjonowania nowych przepisów ustawy *o repatriacji*, decyzje w sprawie przyznania miejsca w ośrodku otrzymywali wszyscy, którzy złożyli przed konsulem przedmiotową zgodę. Przy organizacji naborów do ośrodków w latach 2019-2020 przyjęto mechanizm polegający na tym, że pracownicy merytoryczni Wydziału ds. Repatriacji analizowali akta przydzielonych im spraw i przekazywali do osoby koordynującej nabór do ośrodka zestawienie kilku, kilkunastu rodzin kandydatów na repatriantów, którzy wyrazili zgodę na umieszczenie w ośrodku i jednocześnie najdłużej oczekiwali na repatriację. Dane ww. osób były następnie przekazywane do właściwych konsulów, którzy weryfikowali gotowość kandydatów do przyjazdu w ramach prowadzonego naboru.

(akta kontroli str. Tom II str. 3-11)

2.5. Zgodnie z art. 3c ust. 1 ustawy *o repatriacji*, Pełnomocnik wydając decyzję w sprawie przyznania miejsca w ośrodku kandydatowi na repatrianta, obowiązany był uwzględnić czas oczekiwania na wydanie wizy krajowej osób (...), które nie posiadają warunków do osiedlenia się w RP.

W okresie objętym kontrolą Pełnomocnik przeprowadził 16 naborów kandydatów na repatrianta, tj. po osiem naborów do ośrodka adaptacyjnego w Pułtusk i w Środzie Wielkopolskiej. W trakcie niniejszej kontroli prowadzony był kolejny nabór do ośrodka w Pułtusk. Analiza dokumentacji czterech⁴¹ naborów wykazała, co następuje.

A/. W trakcie dwóch naborów prowadzonych równolegle w październiku i listopadzie 2021 r. na pobyt od 15 grudnia 2021 r. w dwóch ośrodkach adaptacyjnych, Pełnomocnik zasięgał informacji łącznie o 508 osobach, z tego 258 osobom zaproponowano pobyt w Pułtusk, a 250 pobyt w Środzie Wielkopolskiej. Według informacji przekazanych przez konsulów:

- 135 kandydatów wyraziło gotowość przyjazdu do Pułtusk – osobom tym wydano decyzje w sprawie przyznania miejsca w ośrodku, w tym w ośmiu przypadkach osoby po wydaniu takiej decyzji zrezygnowały z przyjazdu do Polski,
- 126 kandydatów wyraziło gotowość przyjazdu do Środy Wielkopolskiej – osobom tym wydano decyzje w sprawie przyznania miejsca w ośrodku, w tym w 10 przypadkach osoby po wydaniu takiej decyzji zrezygnowały z przyjazdu do Polski,
- 247 kandydatów nie wyraziło woli przyjazdu do Polski w tym terminie lub brak było z nimi kontaktu.

B/. Podczas naboru przeprowadzonego we wrześniu i październiku 2022 r. na pobyt od 7 listopada 2022 r. w ośrodku w Pułtusk, Pełnomocnik zasięgał informacji łącznie o 370 osobach. Według informacji przekazanych przez konsulów:

⁴¹ Losowo wybranych.

- 138 kandydatów wyraziło gotowość przyjazdu do Polski – osobom tym wydano decyzje w sprawie przyznania miejsca w ośrodku, w tym w 22 przypadkach osoby po wydaniu takiej decyzji zrezygnowały z przyjazdu do Polski,
- 232 kandydatów nie wyraziło woli przyjazdu do Polski w tym terminie lub brak było z nimi kontaktu.

C/. W ramach naboru przeprowadzonego w okresie październik-grudzień 2022 r. na pobyt od 9 stycznia 2023 r. w ośrodku w Środzie Wielkopolskiej, Pełnomocnik zasięgał informacji łącznie o 226 osobach. Według informacji przekazanych przez konsulów:

- 124 kandydatów wyraziło gotowość przyjazdu do Polski – osobom tym wydano decyzje w sprawie przyznania miejsca w ośrodku, w tym w ośmiu przypadkach osoby po wydaniu takiej decyzji zrezygnowały z przyjazdu do Polski,
- 102 kandydatów nie wyraziło woli przyjazdu do Polski w tym terminie lub brak było z nimi kontaktu.

D/. Analiza wykazów (list) kandydatów sporządzonych przez Pełnomocnika i przekazanych konsulom w trakcie ww. czterech naborów, w celu ustalenia, czy ujęte w nich osoby były zainteresowane przyjazdem do Polski w proponowanym terminie do ośrodków adaptacyjnych wykazała, że były to osoby najdłużej oczekujące na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, licząc od daty złożenia wniosku o wydanie takiej wizy⁴².

(akta kontroli Tom II str. 195-332)

2.6. Przepisy art. 3c ust. 4 ustawy o repatriacji wymagają, aby decyzja Pełnomocnika w sprawie przyznania miejsca w ośrodku adaptacyjnym kandydatowi, została wydana w terminie nie dłuższym niż 3 lata od dnia wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej. Przypadki przekroczenia tego terminu stwierdzone w badanej próbie dokumentów oraz skala tego zjawiska występująca w trakcie niniejszej kontroli NIK, przedstawione zostały w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli Tom II str. 376-459)

3.1. Zgodnie z art. 12b ustawy o repatriacji, wizę krajową w celu repatriacji lub decyzję o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji wydaje albo odmawia jej wydania konsul (...) po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Analiza dokumentacji 65 osób wykazała, że czynności dotyczące udzielenia przez MSWiA zgód na wydanie przez konsulów decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej, były wykonywane przez Ministerstwo w długich (odległych) terminach od daty wpływu akt do Ministerstwa, wynoszących nawet 208 dni. Okresy od daty wpływu akt do wydania przez MSWiA postanowienia o udzieleniu zgody na wydanie przez konsulów decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej⁴³, wynosiły od 16 do 208 dni, z tego: dla pięciu osób okres ten wynosił 16-30 dni, dla 11 osób 31-60 dni, dla 12 osób 61-90 dni, dla 21 osób 91-120 dni, dla 11 osób 121-180 dni, dla dwóch osób 199 dni, a dla trzech osób 208 dni. Szczegółowy opis przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

⁴² Osoby te zajmowały początkowe miejsca (pozycje) na liście osób oczekujących na przyjazd do Polski poprzez ośrodki adaptacyjne, uszeregowane według daty złożenia wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji.

⁴³ Po wyłączeniu okresów: [1] oczekiwania na przekazanie informacji od Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 12b ust 2 ustawy o repatriacji), [2] okresów wyłączenia/zawieszenia w związku z epidemią COVID (art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...) Dz.U. z 2023 r. poz. 1327) [3] innych okresów związanych z uzupełnianiem przez wnioskodawcę brakujących dokumentów.

Postanowienia MSWiA o udzieleniu zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej dotyczące ww. osób, przekazywane były do konsulów (MSZ) w terminie do ośmiu dni od dnia ich wydania, natomiast w jednym przypadku termin ten wynosił dziewięć, a w skrajnym przypadku – 83 dni⁴⁴.

(akta kontroli str. Tom II str. 12-194, 460)

Na termin wydawania decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej istotny wpływ miały czynności wykonywane przez konsulów oraz terminy przekazywania korespondencji, w tym akt spaw, pomiędzy konsulatami a Ministerstwem (za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych). Analiza dokumentacji ww. próby 65 osób wykazała m.in., że:

- terminy od wydania przez konsulów decyzji w sprawie stwierdzenia polskiego pochodzenia do wpływu akt spraw do Ministerstwa, w celu uzyskania zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej, wynosiły od 14 do 356 dni, w tym w przypadku: sześciu osób ww. terminy wynosiły do 30 dni, dwóch osób 31-60 dni, dwóch osób 60-90 dni, pięciu osób 91-120 dni, 13 osób 121-180 dni, 11 osób 181-270 dni, a w przypadku sześciu osób terminy te wynosiły 271-356 dni;
- terminy od przekazania postanowień MSWiA o udzieleniu zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej do wydania przez konsulów takiej decyzji wynosiły od 6 do 259 dni, w tym w przypadku: siedmiu osób ww. terminy wynosiły do 30 dni, 23 osób 31-60 dni, 22 osób 60-90 dni, sześciu osób 91-120 dni, a w przypadku dwóch osób terminy te wynosiły 259 dni.

(akta kontroli Tom II str. 12-16)

MSWiA oraz Pełnomocnik nie zwracali się do Ministra Spraw Zagranicznych (MSZ) oraz do konsulów o przyspieszenie prowadzonych postępowań dotyczących wydania wizy krajowej. Dyrektor DOiR Ministerstwa wyjaśnił, że gospodarzem postępowania o wydanie wizy krajowej był konsul, będący organem przyjmującym wnioski o wydanie wizy krajowej, jak i wydającym wizy. Ocena czasu prowadzenia postępowań przed konsulem nie leży w zakresie kompetencji MSWiA. Głównym czynnikiem wpływającym na przedłużenie czasu trwania postępowań po stronie MSZ/konsulów były terminy ekspedycji poczty kierowanej z i do konsulatów. Zasady wysyłki poczty zostały opracowywane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, które przy ich określaniu powinno uwzględniać potrzebę racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, co wpływa na pakietowe, a nie bieżące, przesyłanie korespondencji.

(akta kontroli Tom II str. 620-627)

3.2. Analiza dokumentacji 65 osób wykazała, że w przypadku 63 osób MSWiA przed wydaniem postanowienia o udzieleniu zgody na wydanie przez konsulów decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej, stosownie do wymogów art. 12b ust. 2 ustawy o *repatriacji*, zwracał się do Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, o przekazanie danych i informacji o osobie ubiegającej się o wydanie wizy krajowej, mających znaczenie dla prowadzenia postępowania. W przypadku dwóch osób⁴⁵ MSWiA wydał (odpowiednio: 6 kwietnia 2022 r. i 1 lutego 2023 r.) postanowienia o udzieleniu zgody na wydanie wizy krajowej bez zasięgnięcia informacji ww. organów (służb).

(akta kontroli Tom II str. 12-16)

⁴⁴ Przypadek ten spowodowany był tym, że MSZ pismem z dnia 30 marca 2020 r. zawiesiło udział w wymianie międzyresortowej do odwołania i zawnioskowało przekazywanie korespondencji w postaci elektronicznej za pośrednictwem platformy ePUAP.

⁴⁵ Sprawy: DOiR-II-640-1838/2021/JK i DOiR-II-640-1213/2022/JK.

Dyrektor DOiR Ministerstwa wyjaśnił, że dwie ww. sprawy dotyczyły małoletnich osób które ukończyły 11 i 3 lata, w imieniu których wnioski o wydanie wizy krajowej złożyli rodzice. Mając na uwadze, że organy opiniujące przekazują informacje w zakresie ich ustawowych zadań odnoszących się do bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ze względu na wiek tych osób, pracownik prowadzący postępowanie odstąpił od skierowania zapytania w sprawie dziecka.

Dyrektor wskazał, że w sprawach, w których pracownicy Wydziału ds. Repatriacji DOiR wysyłali prośbę o przekazanie informacji również na temat małoletnich dzieci Komenda Główna Policji nie uwzględniała dzieci w przekazywanej odpowiedzi.

(akta kontroli Tom II str. 620-627)

3.3. Zgodnie z art. 12b ust. 3 i 4 ustawy o repatriacji, organy do których minister właściwy do spraw wewnętrznych zwrócił się o przekazanie informacji, w terminie 30 dni są obowiązane je udostępnić w zakresie niezbędnym do prowadzonego postępowania. W szczególnie uzasadnionych przypadkach termin, ten może być przedłużony do 3 miesięcy, o czym organ obowiązany do przekazania informacji zawiadamia na piśmie ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

W analizowanej próbie 65 osób, ww. informacje o osobach ubiegających się o wydanie wizy krajowej, organy przekazywały do Ministerstwa, w następujących terminach:

- w przypadku 60 osób – w terminie do 30 dni od dnia skierowania wniosku przez MSWiA do tych organów,
- w przypadku trzech osób⁴⁶ – w 45 dniu od dnia skierowania wniosku,
- w przypadku dwóch osób MSWiA nie zasięgał informacji od ww. organów.

(akta kontroli Tom II str. 12-16)

3.4. Analiza dokumentacji 65 osób wykazała, że okres od daty wpływu akt do Ministerstwa do wydania przez MSWiA postanowienia o udzieleniu zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji⁴⁷, wynosił od 42 do 293 dni. MSWiA w ramach czynności dotyczących wydania ww. postanowień, nie zawiadamiał wnioskodawców o niezakończonym w terminie i nie wyznaczał nowego terminu ich załatwienia, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. Tom II str. 12-194)

3.5. W okresie objętym kontrolą, Pełnomocnik nie występował do Prezesa Rady Ministrów o przyznanie osobom fizycznym, odznaki honorowej „Zasłużony dla repatriacji”.

(akta kontroli Tom II str. 555-571)

4. Ogłaszając konkursy na prowadzenie dwóch ośrodków adaptacyjnych, Pełnomocnik określił wymagania ich lokalizacji dotyczące: braku utrudnień w dojazdach do szkoły publicznej, braku utrudnień w dostępie do podmiotów leczniczych oraz braku znacznych ograniczeń podjęcia pracy zarobkowej. Ponadto Pełnomocnik przy zawieraniu umów na funkcjonowanie tych ośrodków brał pod uwagę, czy zleceniobiorca zapewni repatriantom warunki określone w rozporządzeniu MSWiA w sprawie *minimalnych wymagań dotyczących*

⁴⁶ Sprawa nr DOiR-II-640-1622/2020/KB/MG – Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego przekazał informację po upływie 45 dni od dnia skierowania wniosku przez MSWiA. Komendant Główny Straży Granicznej oraz Komendant Główny Policji informacje o tych osobach przekazali po upływie odpowiednio: 21 dni i 29 dni od dnia skierowania wniosku.

⁴⁷ Nie wyłączając okresów niezależnych od Ministerstwa, tj. łącznie z okresami procedowania przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 12b ust 2 ustawy o repatriacji) oraz innych okresów związanych z uzupełnianiem przez wnioskodawcę brakujących dokumentów.

wyposażenia ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów⁴⁸. Dwa ośrodki, funkcjonujące w okresie objętym kontrolą (w Puławach i w Środzie Wielkopolskiej), spełniały wymagania dotyczące w szczególności pomieszczeń do przygotowywania i spożywania posiłków, powierzchni pokoi i ich wyposażenia, wyposażenia pomieszczeń higieniczno-sanitarnych. Posiadały także place i sale zabaw dla dzieci.

(akta kontroli Tom I str. 7-21, 210-384, Tom III str. 120-494)

5.1. Wyboru podmiotów prowadzących ośrodki adaptacyjne dla repatriantów Pełnomocnik dokonywał w otwartych konkursach ofert, z zachowaniem zasad przejrzystości i równego traktowania uczestniczących z nich podmiotów. W okresie objętym kontrolą ogłoszono dziesięć konkursów, z tego siedem zakończono podpisaniem umowy (w trzech nie zawarto umów z uwagi iż nie wpłynęła żadna oferta⁴⁹, odstąpiono od rozstrzygnięcia konkursu – oferty nie spełniały wymogów formalnych⁵⁰, na dzień 8 listopada 2023 r. konkurs był w toku).

Ogłoszenia o konkursach były zamieszczone na stronie BIP Ministerstwa oraz w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim (w jednym przypadku Nasz Dziennik pozostałe ogłoszono w Dzienniku Gazecie Prawnej).

(akta kontroli Tom I str. 210-384, Tom III str. 100-108)

5.2. Analiza czterech postępowań konkursowych (dwa zakończone podpisaniem umowy z ośrodkiem w Puławach i dwa z Środą Wielkopolską)⁵¹ wykazała co następuje. Ogłoszenia o konkursach zawierały informacje wymagane przepisem art. 20e ust. 5 ustawy o repatriacji. Postępowania konkursowe zostały przeprowadzone przez Komisje konkursowe do spraw wyboru podmiotu prowadzącego ośrodek adaptacyjny⁵². Do każdego konkursu wpłynęło po jednej ofercie podmiotów zainteresowanych ich prowadzeniem. Złożone oferty konkursowe zawierały elementy wymagane w art. 20e ust. 6 ww. ustawy, m.in. opis miejsca i budynków, w których ośrodek będzie zlokalizowany, analizę możliwości zatrudnienia repatriantów, maksymalną liczbę miejsc, informację o kadrach oraz szacowany koszt pobytu w okresie 90 dni.

Pełnomocnik w ogłoszeniach konkursowych określał wymagania dotyczące kierownika ośrodka. Dokonując wyboru podmiotu prowadzącego ośrodek adaptacyjny, w kryteriach oceny uwzględniono doświadczenie kierownika w prowadzeniu działalności, o której mowa w art. 20e ust. 3 ustawy o repatriacji. W składanych ofertach podmioty szczegółowo informowały o posiadanym doświadczeniu w zakresie pomocy społecznej przez osoby, które pełniły funkcję kierowników ośrodków. Do ofert załączono informacje z rejestru karnego o niekaralności oraz życiorysy zawodowe tych osób⁵³.

W analizowanych sprawach z przebiegu konkursów sporządzano protokoły⁵⁴. W kryteriach oceny ofert konkursowych uwzględniono wymogi określone w art. 20f

⁴⁸ Dz. U. z 2017, poz. 956.

⁴⁹ Dotyczy ogłoszenia na prowadzenie ośrodka adaptacyjnego w okresie od 5 listopada 2018 r. do 4 czerwca 2019 r. Notatka służbowa Komisji konkursowej, że do dnia 19 października 2018 r. nie wpłynęła żadna oferta konkursowa.

⁵⁰ Protokoły z przebiegu konkursu z dnia: 10 kwietnia 2018 r., 17 kwietnia 2018 r., 20 kwietnia 2018 r., 24 kwietnia 2018 r., opinia radcy prawnego z dnia 24 kwietnia 2018 r.

⁵¹ Ogłoszenia o konkursie z dnia 24 listopada 2017 r. Puławski, z 16 marca 2018 r. (Środa Wielkopolska), z 16 lipca 2020 r. (Puławski), z 27 listopada 2020 r. (Środa Wielkopolska).

⁵² Nr 1 z 6 grudnia 2017 r., decyzja z 17 kwietnia 2017 r. (brak nr), decyzja z 18 sierpnia 2020 r., 19 grudnia 2020 r. (brak nr).

⁵³ Kierownik ośrodka w Puławach był wieloletnim radnym (załączono dokument to potwierdzający), który brał udział w pracach komisji ds. polityki mieszkaniowej, komunalnych i społecznych. Organizował zbiórki pomocowe, był instruktorem praktycznej nauki zawodu w gastronomii. Kierownik ośrodka w Środzie Wielkopolskiej prowadziła cztery przedszkola niepubliczne, była nauczycielem, dyrektorem gimnazjum oraz szkoły podstawowej.

⁵⁴ Protokoły: z 20 grudnia 2017 r., 22 maja 2018 r., z 24 sierpnia 2020 r. (drugi z 4 września 2020 r.), 29 grudnia 2020 r. (drugi z 11 stycznia 2021 r.).

ust. 1 ustawy o repatriacji. W sprawach tych niezwłocznie po ogłoszeniu wyników konkursu, zawarte zostały umowy⁵⁵, które określały m.in. szczegółowy zakres zadań podmiotu prowadzącego ośrodek, zasady jego finansowania, termin obowiązywania umowy, kary umowne, a także sposób postępowania w przypadku naruszenia umowy, stosownie do wymagań art. 20g ust. 2 przywołanej ustawy.

W analizowanej próbie podmioty prowadzące ośrodki adaptacyjne, w wymaganym terminie, przedstawiły do zatwierdzenia Pełnomocnikowi, szczegółowe programy zajęć i kursów. Dokumenty te zawierały informacje określone w art. 20h ust. 2 ww. ustawy.

Liczba osób przebywających w ośrodkach uzależniona była od daty ich przyjazdu do ośrodka oraz jego opuszczenia (przybywali oni etapami). Na koniec każdego roku w ośrodkach przebywało: w 2018 r. – 130 repatriantów, w 2019 r. – 264, w 2020 r. – 193, w 2021 r. – 151, a w 2022 r. – 92.

(akta kontroli Tom I str. 7-21, 682, Tom III str. 120-494)

5.3. W latach 2017-2023 zawarto siedem umów dotyczących prowadzenia ośrodków adaptacyjnych dla repatriantów (cztery w Pułtusk⁵⁶ i trzy w Środzie Wielkopolskiej⁵⁷). Od czasu rozpoczęcia funkcjonowania tego typu obiektów, tj. od 27 stycznia 2018 r.⁵⁸, prowadzenie ich odbywało się w taki sposób, że nie występował okres w którym nie działałby żaden z nich. Z ośrodkami nie zawarto umów w następujących okresach:

- w Pułtusk: 28 lipca 2018 r. – 9 września 2018 r., 10 września 2020 r. – 14 listopada 2020 r. (przerwa wynosiła odpowiednio: 45 i 67 dni),
- w Środzie Wielkopolskiej: 4 grudnia 2018 – 29 stycznia 2019 (przez 56 dni).

W okresie funkcjonowania ośrodków (zawartych umów), występowały okresy w których nie przebywali w nich repatrianci, tj. 313 dni w Pułtusk⁵⁹ oraz 370 dni w Środzie Wielkopolskiej⁶⁰.

Dyrektor DOI Ministerstwa wyjaśnił, że powodem braku kierowania repatriantów do ośrodków była niedostateczna ilość środków finansowych, które można było przeznaczyć na realizację zadań określonych w ustawie o repatriacji.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw, Minister i Pełnomocnik monitorują wykorzystanie limitów wydatków na repatriację, a w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczenia przyjętego na dany rok budżetowy maksymalnego limitu wydatków – zobowiązani byli wdrażać mechanizm korygujący – polegający na ograniczeniu wydatków związanych z kosztami funkcjonowania systemu repatriacji, w tym ograniczeniu liczby wydawanych przez Pełnomocnika decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodkach adaptacyjnych dla repatriantów lub przedłużenia ich pobytu.

Dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że poprzez wskazanie w ww. ustawie sposobu ograniczania wydatków polegające na ograniczeniu liczby wydawanych przez Pełnomocnika decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów, należało uznać, że ustawodawca w pierwszej kolejności wskazał na konieczność redukcji wydatków związanych z kosztami

⁵⁵ Nr 1/2018 z 12 stycznia 2018 r., nr 2/2018 z 28 maja 2018 r., 1/2020 z 23 września 2020 r., 1/2021 z 25 stycznia 2021 r.

⁵⁶ 1/2018 z 12 stycznia 2018 r., 3/2018 z 3 września 2018 r., 1/2020 z 23 września 2020 r., 1/2023 z 4 października 2023 r.

⁵⁷ 2/2018 z 28 maja 2018 r., 1/2019 z 11 stycznia 2019 r., 1/2021 z 25 stycznia 2021 r.

⁵⁸ W 2017 r. nie został wyłoniony podmiot do ich prowadzenia.

⁵⁹ W okresach: 10-11 września 2018 r., 9 września 2020 - umowa nr 3/2018; 22 sierpnia 2021 r. – 15 grudnia 2021 r., 13 sierpnia 2022 – 6 listopada 2022 r., 31 lipca 2023 r. – 15 listopada 2023 r. - umowa nr 1/2020.

⁶⁰ W okresach: 4 czerwca 2018 – 6 czerwca 2018 – umowa nr 2/2018; 29 stycznia – 1 lutego 2019 r. – umowa nr 1/2019; 31 października 2021 r. – 14 grudnia 2021 r., 13 czerwca 2022 r. – 8 stycznia 2023 r., 31 lipca 2023 – 15 listopada 2023 r.

związanymi z przyjazdem repatriantów do tych ośrodków. W związku z powyższym decyzja o organizacji naboru do ośrodka adaptacyjnego dla repatriantów była poprzedzana analizą możliwości finansowych, przy założeniu konieczności zabezpieczenia finansowania również innych zadań z zakresu repatriacji.

Zdaniem Dyrektora, w latach 2021-2023 konieczne było ograniczenie wydatków na repatriację ze względu na powyższe ryzyko, stąd podjęto decyzję o ograniczeniu liczby repatriantów kierowanych do ośrodków adaptacyjnych, poprzez odstąpienie od organizacji kolejnych turnusów. Do czasu wszczęcia niniejszej kontroli NIK, za pośrednictwem ośrodków przybyło do Polski 1771 repatriantów oraz członków ich najbliższej rodziny, a łączne koszty z tego tytułu wyniosły 54,4 mln zł.

Dyrektor wskazał, że w latach 2020-2021 repatrianci dodatkowo korzystali z możliwości nadzwyczajnego przedłużenia pobytu w ośrodkach na podstawie art. 15z⁴ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. Z rozwiązania tego skorzystało łącznie 319 osób.

(akta kontroli Tom II str. 555-556, 572-579)

5.4. W latach 2017-2023 w ośrodkach adaptacyjnych dla repatriantów przeprowadzono siedem kontroli, o których mowa w art. 20k ust. 2 ustawy *o repatriacji*. W ramach prowadzonego nadzoru nad ośrodkami nie stwierdzono rażących uchybień w ich funkcjonowaniu. Oceny realizacji zadań przez dany ośrodek dokonywano w corocznych sprawozdaniach z realizacji ustawy.

Analiza czterech⁶¹ kontroli przeprowadzonych w ośrodkach wykazała co następuje. Dokumentowanie czynności kontrolnych dokonywano w formie protokołów, które zawierały elementy wymagane w art. 20k ust. 6 ustawy *o repatriacji*. W dwóch przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i zawarto zalecenia (m.in. sprawdzenie systemu wentylacji w związku z pojawiającą się w pokojach pleśnią, usunięcie sprzętów z dróg ewakuacyjnych, wykonania podjazdu dla osób niepełnosprawnych, doposażenia pokoi w pojemniki na śmieci, zamontowania jednego lustra nad umywalką). Po przeprowadzonych kontrolach ośrodki poinformowały o zrealizowaniu zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli Tom I str. 200, Tom III str. 99, 109-119)

6.1. W okresie objętym kontrolą, liczba osób oczekujących na repatriację co roku wzrastała i na koniec poszczególnych lat wynosiła (dane przybliżone): 2017 r. – 2600 osób, 2018 r. – 3000, 2019 r. – 4700, 2020 r. – 6500, 2021 r. – 7700, 2022 r. – 8200, a na 1 grudnia 2023 r. – 8000.

W okresie tym, do Polski w ramach repatriacji⁶² przybyło: w 2017 r. – 525 osób, w 2018 r. – 765, w 2019 r. – 877, w 2020 r. – 625, w 2021 r. – 718, 2022 r. – 779, a w 2023 r. (wg stanu na 1 grudnia) – 504.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy *o repatriacji*, środki finansowe na realizację zadań określonych w ustawie, finansowanych z budżetu państwa, pochodzą z rezerwy celowej budżetu państwa „Pomoc dla repatriantów”. Wysokość rezerwy była ustalana w ramach obowiązującego w danym roku limitu⁶³. Według art. 19 ust. 1 ustawy z dnia

⁶¹ Nr 1/2023 z dnia 18 stycznia 2023 r. w zaleceniach sprawdzenie systemu wentylacji w związku z pojawiającą się w pokojach pleśnią, usunięcie sprzętów z dróg ewakuacyjnych; nr 1 z dnia 2 marca 2018 r. – brak zaleceń, repatrianci bardzo zadowoleni z warunków pobytu; nr 2 z dnia 21 marca 2018 r. brak zaleceń; nr 1/Ś z 27 czerwca 2018 r. zalecenia w sprawie wykonania podjazdu dla osób niepełnosprawnych, doposażenie pokoi w pojemniki na śmieci, zamontowania jednego lustra nad umywalką.

⁶² W różnych formach: poprzez ośrodki adaptacyjne, na zaproszenie gmin, na zaproszenie bliskich i krewnych, na zaproszenie innego podmiotu, w oparciu o samodzielnie zapewnione warunki.

⁶³ Z wyjątkiem roku 2017, w którym rezerwa celowa wynosiła 29 607 tys. zł, a ustawowy limit wydatków wynosił 24 689 tys. zł

7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw, roczne limity wydatków na zadania związane z repatriacją, wynosiły w 2017 r. – 24 689 tys. zł, w 2018 r. – 63 150 tys. zł, w 2019 r. – 58 505 tys. zł, w 2020 r. – 52 167 tys. zł, w 2021 r. – 46 837 tys. zł, 2022 r. – 60 757 tys. zł⁶⁴, a w 2023 r. – 45 757 tys. zł⁶⁵.

W okresie objętym kontrolą, podejmowano następujące działania mające na celu zwiększenie rocznych limitów wydatków na zadania z zakresu repatriacji.

A/. Pełnomocnik uczestniczył w posiedzeniach sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą w dniach 14 grudnia 2021 r., 9 czerwca 2022 r. i 6 października 2022 r.⁶⁶, w trakcie których omawiano kwestie dotyczące potrzeby zwiększenia środków finansowych na repatriację. Z inicjatywy tej Komisji, Sejm RP 7 listopada 2022 r. uchwalił ustawę *zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw*⁶⁷, na podstawie której limit wydatków w 2022 r. na zadania w zakresie repatriacji, został zwiększony z 45 757 tys. zł do 60 757 tys. zł. Przedmiotowa ustawa weszła w życie 29 listopada 2022 r., tj. po upływie terminów przewidzianych w art. 154 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁶⁸. Przepisy te umożliwiają podział rezerw celowych do 15 października roku budżetowego. W konsekwencji podniesienie limitu pozostawało bez wpływu na wartość środków pozostałych do dyspozycji i możliwych do wydatkowania na finansowanie ww. zadań w 2022 r. O zagrożeniu wykorzystania podwyższonego limitu środków, z uwagi na terminy wynikające z ustawy o *finansach publicznych*, informował Pełnomocnik w trakcie posiedzenia połączonych sejmowych Komisji 6 grudnia 2022 r. i wnioskował, aby zwiększenie limitu środków dotyczyło 2023 r.

B/. W dniu 13 stycznia 2023 r. do Marszałka Sejmu RP został złożony senacki projekt ustawy *zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw*, który zakładał w latach 2023-2026 podwyższenie rocznych limitów wydatków na repatriację z 45 757 tys. zł do 65 757 tys. zł. Pełnomocnik pozytywnie odniósł się do proponowanych zmian. Do 30 listopada 2023 r. ww. projekt zmiany ustawy nie został uchwalony przez Sejm RP.

C/. W dniu 4 lutego 2022 r. Pełnomocnik w odpowiedzi na dezyderat nr 2 Komisji Łączności z Polakami za Granicą do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zwiększenia środków na realizację ustawy o *repatriacji* wskazał, że zmiany ustawy wprowadzone w 2017 r. (a w szczególności: utworzenie ośrodków adaptacyjnych, dopłaty z budżetu państwa do zakupu lub wynajmu lokalu mieszkalnego, dopłaty dla samorządów zapraszających rodziny repatriantów), spowodowały wzrost liczby osób przyjeżdżających do Polski w ramach repatriacji oraz wzrost liczby nowych wniosków. Pełnomocnik stwierdził, że podniesienie wysokości środków pozwoliłoby na przyjęcie większej liczby osób za pośrednictwem ośrodków adaptacyjnych oraz z wykorzystaniem ofert mieszkaniowych przedstawionych przez gminy.

D/. W przekazywanych Radzie Ministrów corocznych sprawozdaniach⁶⁹ (od 2018 r.) Pełnomocnik informował m.in. o niewystarczających środkach na pomoc dla repatriantów, np. w dokumencie za lata 2018-2019 wnosił o podniesienie kwoty rezerwy na ten cel do poziomu 80 000 tys. zł, tak by sprostać rozbudzonemu wśród Polaków na Wschodzie nadziejom na powrót do Polski.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34, 49-199, Tom II str. 461-520, 555-571)

⁶⁴ W okresie od 1 stycznia do 28 listopada 2022 r. limit wynosił 45 757 tys. zł

⁶⁵ Kwota ta jest również wskazana jako roczny limit wydatków w latach 2024-2026.

⁶⁶ W dniu 6 października 2022 r. odbyło się łączone posiedzenie sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą i sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych.

⁶⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 2303

⁶⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 1270

⁶⁹ Sporządzonych na podstawie art. 3b ust. 1 pkt 8 ustawy o *repatriacji*.

MSWiA oraz Pełnomocnik nie podejmowali z własnej inicjatywy działań mających na celu zwiększenie rocznych limitów wydatków na zadania związane z repatriacją, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34, Tom II str. 587-600)

6.2. Według obliczeń sporządzonych przez DOiR Ministerstwa:

- w 2022 r. szacunkowe koszty repatriacji: 492 osób wynosiły – 47 166,1 tys. zł, 580 osób – 44 835,4 tys. zł, 680 osób – 54 305,4 tys. zł, 750 osób – 61 164,7 tys. zł, a 930 osób – 78 809,9 tys. zł,
- w 2023 r. szacunkowe koszty repatriacji: 705 osób wynosiły – 55 815,7 tys. zł, 771 osób – 64 733,7 tys. zł, 790 osób – 64 593 tys. zł, 1007 osób – 88 444,8 tys. zł.

Według informacji przedstawionej przez Pełnomocnika podczas posiedzenia sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą w dniu 14 grudnia 2021 r., koszty repatriacji 1500 osób rocznie wynosiłyby ok 135,5 mln w każdym roku. Pełnomocnik wskazał, że prowadził rozmowy z Ministerstwem Finansów o podniesieniu limitu do 60 mln zł rocznie. Taka kwota, według Pełnomocnika umożliwiałaby uruchomienie kolejnego ośrodka adaptacyjnego i przyspieszenie procesu repatriacji.

(akta kontroli Tom II str. 461-474, 521-532)

6.3. Przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o repatriacji, nakładają na Pełnomocnika obowiązek udzielenia repatriantowi oraz członkom jego najbliższej rodziny, jednorazowo, w drodze decyzji, pomocy ze środków budżetu państwa na: [1] pokrycie kosztów przejazdu lub przelotu oraz przewozu mienia do Polski, [2] zagospodarowanie i bieżące utrzymanie, [3] pokrycie kosztów nauki przez osobę małoletnią, podlegającą obowiązkowi szkolnemu. Świadczenia tytułem pomocy jednorazowej wypłaca właściwy starosta, w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, ze środków rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”.

W okresie objętym kontrolą⁷⁰ wartość wypłaconej przez starostów jednorazowej pomocy finansowej wynosiła 60 856 tys. zł i wynikała z 2269 decyzji wydanych przez Pełnomocnika. DOiR nie posiadał informacji o zobowiązaniach starostów, na koniec poszczególnych lat z tytułu jednorazowej pomocy przyznanej repatriantom.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34, Tom II str. 555-571)

6.4. Zgodnie z art. 17b ust. 1 i 2 ustawy o repatriacji, Pełnomocnik udziela repatriantowi pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w formie dopłat do: [1] czynszu najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, [2] opłaty do zakwaterowania w domu studenckim, [3] kosztów nabycia lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego. Dopłaty do zakupu lokalu lub budynku wypłaca Pełnomocnik, po przedstawieniu wypisu aktu notarialnego umowy sprzedaży lokalu lub budynku (art. 17c ust. 8 ww. ustawy).

W okresie objętym kontrolą⁷¹ wartość wypłaconej przez Pełnomocnika pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych wynosiła 75 700 tys. zł i wynikała z 1451 decyzji. W latach 2017-2021, w przypadkach gdy decyzje przyznające pomoc finansową na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych były prawomocne i repatrianci przedłożyli akty notarialne zakupu nieruchomości, pomoc ta została wypłacona.

⁷⁰ Dane do 31 października 2023 r.

⁷¹ Dane do 30 listopada 2023 r.

Zobowiązania dotyczące przyznanej pomocy na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, spowodowane nieprzedstawieniem przez repatrianta wypisu aktu notarialnego umowy zakupu nieruchomości, wynosiły⁷²:

- na koniec 2020 r. – 1050 tys. zł, wynikające z 16 decyzji obejmujących 26 osób,
- na koniec 2021 r. – 1914 tys. zł, wynikające z 29 decyzji obejmujących 56 osób,
- na koniec 2022 r. – 1500 tys. zł, wynikające z 20 decyzji obejmujących 40 osób.

Zobowiązania te wymagały zabezpieczenia środków z rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” roku następnego.

Na koniec 2022 r. powstało również zobowiązanie w wysokości 30,5 tys. zł, w związku z podzieleniem płatności jednemu repatriantowi przyznanej pomocy. Wartość świadczenia wynikająca z decyzji wydanej 15 grudnia 2022 r. wynosiła 50 tys. zł. Ze względu na ograniczenia budżetowe, 30 grudnia 2022 r. wypłacono kwotę 19,5 tys. zł, a pozostałą wartość 30,5 tys. zł wypłacono 5 stycznia 2023 r.

Oprócz ww. zobowiązań, występowały również przypadki nierozpatrywania przez Pełnomocnika wniosków repatriantów, dotyczących pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, z powodu braku środków finansowych pozwalających ich realizację (wypłatę) w danym roku budżetowym:

- na koniec 2021 r. były trzy nierozpatrzone wnioski, obejmujące sześć osób, na łączną wartość 225 tys. zł,
- na koniec 2022 r. było pięć nierozpatrzonych wniosków, obejmujących siedem osób, na łączną wartość 400 tys. zł,
- na 1 grudnia 2023 r. było sześć nierozpatrzonych wniosków, obejmujących 13 osób, na łączną wartość 475 tys. zł.

Dyrektor DOiR Ministerstwa wyjaśnił, że ww. wnioski z lat 2021-2022 zostały rozpatrzone w kolejnym roku, po przeniesieniu do budżetu MSWiA środków z nowej rezerwy. Analogiczny mechanizm zostanie zastosowany w przypadku wniosków złożonych w 2023 r.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34, Tom II str. 536-549, 555-571)

6.5. Wartość rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów” w latach 2017-2023 wynosiła odpowiednio: 29 607 tys. zł, 50 500 tys. zł, 58 000 tys. zł, 51 120 tys. zł, 45 790 tys. zł, 44 710 tys. zł i 44 710 tys. zł.

Wartość wydatków sfinansowanych środkami ww. rezerwy celowej, wykonanych przez poszczególnych dysponentów budżetowych⁷³ była niższa od ustawowych rocznych limitów⁷⁴ i wynosiła: w 2017 r. – 19 553,2 tys. zł, w 2018 r. – 34 942,4 tys. zł, w 2019 r. – 53 413,6 tys. zł, w 2020 r. – 47 214,4 tys. zł, w 2021 r. – 45 067,9 tys. zł, a w 2022 r. – 43 932 tys. zł.⁷⁵

Wartość niepodzielonej ww. rezerwy celowej i niewykorzystanych środków wynosiła: w 2017 r. – 10 054,4 tys. zł⁷⁶, w 2018 r. – 15 557,3 tys. zł, w 2019 r. – 4587,3 tys. zł, w 2020 r. – 3906,2 tys. zł, w 2021 r. – 722 tys. zł, a w 2022 r. – 779 tys. zł.⁷⁷

W zakresie niepodzielonych i niewykorzystanych środków rezerwy celowej, Dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że w latach 2017-2019 dysponenti budżetowi złożyli niższe zapotrzebowania na środki niż wartość rezerwy celowej

⁷² Dane za lata 2017-2019 nie były gromadzone w układzie umożliwiającym wygenerowanie zestawień w tym zakresie, bez konieczności przeglądania indywidualnych akt repatriantów.

⁷³ MSWiA, MSZ, MEN/MEiN, wojewodowie

⁷⁴ Określonych art. 19 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw.

⁷⁵ Według stanu na 30 listopada 2023 r. wartość wydatków wykonanych przez MSWiA wynosiła 17 952,7 tys. zł. Brak danych dotyczących wydatków wykonanych na dzień 30 listopada 2023 r. przez pozostałych dysponentów.

⁷⁶ W stosunku do ustawowego limitu była to kwota 5.136,4 tys. zł. W 2017 r. wartość rezerwy celowej wynosiła 29 607 tys. zł i była wyższa od ustawowego limitu wydatków, który wznosił 24 689 tys. zł

⁷⁷ Wartość niewykorzystanych środków w 2023 r. zostanie ustalona po zamknięciu roku budżetowego.

w danym roku. Także niektórzy dysponenci dokonywali zwrotu do rezerwy uprzednio przekazanych środków.

Dyrektor wskazał, że w 2020 r. wojewodowie zwrócili do rezerwy celowej 3 023,8 tys. zł, co było spowodowane koniecznością odstąpienia od niektórych planowanych działań z uwagi na epidemię COVID-19. W szczególności dotyczyło to działań związanych z przygotowaniem przez gminy mieszkań oferowanych repatriantom. Ze względu na epidemię pojawiły się trudności z pozyskaniem wykonawców, którzy mieliby możliwość wykonania remontów/adaptacji lokali mieszkalnych w terminie pozwalającym na rozliczenie dotacji ze środków rezerwy. Również sytuacja epidemiologiczna była przyczyną zwrotu do rezerwy kwoty 701,9 tys. zł przez ministra właściwego do spraw oświaty.

Dyrektor podał, że w 2020 r. MSWiA zwrócił do rezerwy kwotę 712,5 tys. zł, z uwagi na to, że wynagrodzenia dla podmiotów prowadzących ośrodki adaptacyjne były niższe od zakładanych. Spowodowane to było późniejszym, niż wskazany w decyzji, przyjazdem do ośrodka osób uprawnionych oraz brakiem realizacji dopłaty do zakupu mieszkań repatriantom, którzy nie dostarczyli aktu notarialnego potwierdzającego nabycie nieruchomości.

(akta kontroli Tom I str. 49-200, Tom II str. 550-571, 628-637)

6.6. Wartość środków zwiększająca plan wydatków MSWiA/Pełnomocnika w części budżetowej 42 – *Sprawy wewnętrzne*, w wyniku podziału rezerwy celowej „Pomoc dla repatriantów”, wynosiła: w 2017 r. – 7 875 tys. zł, w 2018 r. – 19 850 tys. zł, w 2019 r. – 27 400 tys. zł, w 2020 r. – 25 288,5 tys. zł, w 2021 r. – 22 272,8 tys. zł, w 2022 r. – 18 923,9 tys. zł, a w 2023 r. – 18 588 tys. zł.

Wartość wydatków wykonanych przez Pełnomocnika w tej części budżetowej, na zadania związane z repatriacją⁷⁸, wynosiły: w 2017 r. – 2 652,2 tys. zł, w 2018 r. – 16 269,5 tys. zł, w 2019 r. – 27 032,4 tys. zł, w 2020 r. – 25 288,5 tys. zł, w 2021 r. – 21 978,8 tys. zł, w 2022 r. – 18 923,9 tys. zł, a do 30 listopada 2023 r. – 17 952,7 tys. zł.

Niewykorzystane środki na repatriację w ww. części budżetowej, zaplanowane w wyniku podziału rezerwy celowej, wynosiły: w 2017 r. – 5 222,8 tys. zł, w 2018 r. – 3 580,5 tys. zł, w 2019 r. – 2,6 tys. zł⁷⁹, w 2021 r. – 294 tys. zł, a na dzień 30 listopada 2023 r. – 635,3 tys. zł. Środki zaplanowane w 2020 r. i 2022 r. (wg stanu na koniec tych lat) wykorzystano w pełnej wysokości⁸⁰.

W sprawie niewykorzystania środków na repatriację w części budżetowej 42 – *Sprawy wewnętrzne*, Dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że:

- w 2017 r. nie wszystkie uprawnione osoby złożyły wniosek o wypłatę pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz wydatkowano niższe niż planowano środki na pokrycie kosztów wynagrodzenia dla podmiotów prowadzących ośrodki adaptacyjne – zakładano, że w 2017 r. zostanie wyłoniony ośrodek adaptacyjny, ostatecznie umowa została podpisana w styczniu 2018 r.;

⁷⁸ Na wypłatę wynagrodzeń dla podmiotów prowadzących ośrodki adaptacyjne dla repatriantów oraz na wypłatę pomocy na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych repatriantów.

⁷⁹ W dniu 23 grudnia 2019 r. DOiR zgłosił do Biura Administracyjno-Finansowego Ministerstwa kwotę 365 tys. zł jako środki, które nie zostaną wykorzystane do końca roku budżetowego, z powodu mniejszej niż zakładano liczby dni przebywania repatriantów w ośrodkach adaptacyjnych oraz nieprzekazania przez część repatriantów aktów notarialnych przenoszących własność nieruchomości. Planowane wydatki na zadania związane z repatriacją zostały pomniejszone o ww. kwotę. Faktyczna wartość niewykorzystanych środków na koniec 2019 r., po uwzględnieniu ww. zmian, wynosiła 2,6 tys. zł.

⁸⁰ W dniach 23 i 29 grudnia 2020 r. DOiR poinformował Biuro Administracyjno-Finansowe Ministerstwa o niewykorzystaniu w roku budżetowym kwoty 712,5 tys. zł, z powodu braku możliwości podpisania przez kilku repatriantów aktów notarialnych przenoszących własność nieruchomości oraz niższej niż zakładano liczby repatriantów przebywających w ośrodkach z uwagi na wcześniejsze opuszczenie ośrodka lub braku możliwości dotarcia do Polski. Planowane wydatki na zadania związane z repatriacją zostały pomniejszone o ww. kwotę.

- w 2018 r. poniesiono niższe niż zakładano wydatki na pokrycie kosztów wynagrodzenia dla podmiotów prowadzących ośrodki adaptacyjne⁸¹, a także część repatriantów nie zdecydowała się na zakup mieszkania i korzystała z dopłat czynszu najmu, co wiązało się z niższymi wydatkami;
- w 2019 r. i 2021 r. poniesiono niższe niż planowano wydatki pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz niższe wydatki tytułem wynagrodzenia dla podmiotów prowadzących ośrodki adaptacyjne, z uwagi na krótszy niż określony w decyzji, okres pobytu repatriantów w tych ośrodkach.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 35-48, 200, Tom II str. 542-547, 555-571, 628-637)

6.7. Dyrektor DOiR Ministerstwa wskazał, że głównymi ograniczeniami wpływającymi na możliwość przyjęcia większej liczby repatriantów były uwarunkowania finansowe. Liczba osób, którym możliwe było zaoferowanie warunków do osiedlenia się w Polsce, w szczególności w drodze zapewnienia miejsc w ośrodkach adaptacyjnych oraz dotowanych mieszkań od gmin, była uzależniona od dostępnych środków finansowych.

Dyrektor stwierdził, że wpływ na liczbę osób przybywających w ramach repatriacji w latach 2020-2021, miała również epidemia COVID-19. Podejmowane przez państwa działania mające na celu zmniejszanie liczby zakażeń, takie jak m.in. ograniczenia w przyjmowaniu interesantów przez urzędy, zawieszenia połączeń lotniczych, ograniczenia w zakresie przemieszczania się i przekraczania granic, skutkowały niższą, niż zakładano liczbą przybywających do Polski repatriantów.

(akta kontroli Tom II str. 620-627)

6.8. W okresie objętym kontrolą, MSWiA przeprowadził jedną analizę skuteczności (trwałości) repatriacji. Analizą objęto lata 2001-2020, która wykazała, że 77,7% osób przybyłych w tym okresie do Polski w trybie ustawy o repatriacji, w dniu 23 września 2021 r. nadal znajdowało się w Polsce. Z analizy wynika, że:

- 6621 osób złożyło wnioski o wydanie wizy krajowej i przyjechało do Polski w latach 2001-2020 na podstawie tej wizy,
- po odjęciu od tej liczby osób figurujących w rejestrze PESEL jako zmarłe, dalsze badanie prowadzono wobec 6325 osób, którym 6225 udało się przypisać PESEL,
- w badanej grupie 6225 repatriantów posiadających przypisany numer PESEL, według stanu na dzień 23 września 2021 r., 4836 osób (77,7%) zostało objętych ubezpieczeniem zdrowotnym lub zostało zgłoszonych do ubezpieczenia zdrowotnego jako członek rodziny,
- brak objęcia ubezpieczeniem 22,3 % osób z badanej grupy nie przesądza o ich nieobecności w Polsce, ponieważ NFZ przekazał do analizy dane zbiorcze, a zatem część z nich mogą stanowić repatrianci, którzy podlegali dotychczas ubezpieczeniu zdrowotnemu, ale z różnych powodów nie byli nim objęci na dzień dokonania sprawdzenia⁸².

(akta kontroli Tom II str. 533-535)

7.1. Pełnomocnik udzielał repatriantom oraz członkom ich rodzin jednorazowej pomocy finansowej ze środków budżetu państwa. Pomoc ta obejmowała m.in. pokrycie kosztów przejazdu, zasiłków na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie, a także zasiłków na pokrycie kosztów nauki dzieci repatriantów. Zgodnie z art. 17 ust. 6 ustawy o repatriacji, pomoc taka wypłacana była przez starostów. Na podstawie

⁸¹ Część środków w 2018 r. była przeznaczona na wypłatę wynagrodzenia dla kolejnego podmiotu prowadzącego ośrodek adaptacyjny dla repatriantów (konkurs ogłoszony w październiku 2018 roku). Do konkursu nie wpłynęła żadna oferta, nie został wyłoniony wykonawca i nie powstały koszty z tego tytułu.

⁸² Np. osoby, które stały się bezrobotne, a nie zgłosiły się do właściwego urzędu pracy celem uzyskania statusu osoby bezrobotnej, z czym wiąże się objęcie ubezpieczeniem.

decyzji Pełnomocnika z tej formy wsparcia wypłacono: 4880,5 tys. zł w 2017 r. (314 decyzji Pełnomocnika), 7097,6 tys. zł w 2018 r. (313 decyzji), 8182,2 tys. zł w 2019 r. (357 decyzji), 7480,8 tys. zł w 2020 r. (279 decyzji), 8624,6 tys. zł w 2021 r. (306 decyzji), 12 513 tys. zł w 2022 r. (376 decyzji), 12 077,4 tys. zł w 2023 r. (324 decyzje – dane na 30 października 2023 r.).

(akta kontroli Tom I str. 200, Tom III str. 72-98)

Szczegółowym badaniem objęto 30 spraw (po pięć z lat 2018-2023) dotyczących tej formy wsparcia repatriantów oraz członków ich najbliższej rodziny. W każdej z tych spraw Pełnomocnik wydawał decyzje administracyjne spełniające wymogi z art. 107 § 1 Kpa. Z badanej próby, w 27 sprawach repatriantom przyznano także pomoc na pokrycie kosztów przejazdu lub przelotu z kraju zamieszkania do Polski w prawidłowej wysokości, w pozostałych trzech pomoc ta im nie przysługiwała⁸³.

W 17 sprawach (na 30 badanych) pomoc na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie (pkt 2 art. 17 ust. 1 ustawy o repatriacji) udzielana była repatriantom w wysokości dwukrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w kwartale poprzedzającym dzień przyznania pomocy. W 13 sprawach pomocy tej udzielano na podstawie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kwartale poprzedzającym dzień przyznania tej pomocy, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia.

W badanej próbie w sześciu przypadkach udzielono pomocy na pokrycie kosztów związanych z podjęciem w RP nauki przez osobę małoletnią, w wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na każde dziecko, co było zgodne z art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy o repatriacji.

(akta kontroli Tom I str. 200, Tom III str. 72-98)

7.2. W okresie objętym kontrolą Pełnomocnik udzielał repatriantom pomocy finansowej na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych – art. 17b ust. 1 ww. ustawy. Łączna jej wysokość wyniosła: 2652 tys. zł w 2017 r. (108 decyzji Pełnomocnika), 8913 tys. zł w 2018 r. (128 decyzji), 14 364 tys. zł w 2019 r. (181 decyzji), 13 437 tys. zł w 2020 r. (183 decyzje), 12 706 tys. zł w 2021 r. (184 decyzje), 12 033 tys. zł w 2022 r. (152 decyzje), 11 595 tys. zł (139 decyzji).

(akta kontroli Tom I str. 200, Tom III str. 2-71)

Szczegółową analizą objęto 30 spraw (po pięć z lat 2018-2023) z zakresu pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. W jej wyniku ustalono, że w każdej z badanych spraw pomoc przyznawana była w drodze decyzji Pełnomocnika, którą poprzedzał wniosek repatrianta o jej przyznanie. Rozstrzygnięcia te były wydawane w terminie przewidzianym w art. 35 Kpa (28 spraw zakończono do miesiąca od wpływu wniosku, dwie sprawy do dwóch miesięcy). W analizowanych sprawach pomoc przyznawana była w prawidłowej wysokości, tj. nie przekraczała 25 tys. zł na repatrianta oraz na każdego członka jego najbliższej rodziny⁸⁴ i zwiększana była o dopłatę w wysokości nieprzekraczającej 25 tys. zł o której mowa w art. 17b ust. 8a ww. ustawy. Wysokość tej pomocy nie przekraczała cen lokalu mieszkalnego lub budynku⁸⁵ określonej w umowie sprzedaży zawartej w formie aktu notarialnego, stosownie do wymogów z art. 17b ust. 8b i 8c ustawy o repatriacji. Wpłaty pomocy dokonywano po przedstawieniu przez repatrianta wypisu aktu notarialnego umowy sprzedaży, przelewem na rachunek bankowy, z tym,

⁸³ DOIR-II-640-1568/2007, DOIR-II-640-1411/2019, DOIR-II-640-1280/2019.

⁸⁴ Definicja art. 1a pkt. 2 ustawy o repatriantach.

⁸⁵ Także w przypadkach wspólnego nabycia nieruchomości przez kilku repatriantów.

że wypłata taka miała następować na rachunek bankowy wykazany we wniosku o przyznanie pomocy finansowej (art. 17c ust. 8 ustawy). W 27 analizowanych sprawach (na 30 badanych), wnioski takie zawierały numer rachunku bankowego do przekazania środków pomocy. W trzech wnioskach nie wypełniono tej pozycji, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*, niniejszego wystąpienia. Dodatkowo zweryfikowano 16 spraw, w których Pełnomocnik wypłacał pomoc finansową na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych pełnoletnim członkom rodzin repatrianta. Pełnomocnik, na wniosek tych osób, wydawał decyzję przyznającą pomoc (jak na oddzielną rodzinę), w kwocie nieprzekraczającej 25 tys. zł – wynikającą z art. 17b ust. 6 ustawy o repatriacji oraz zwiększał ją o dopłatę w wysokości 25 tys. zł (art. 17b ust. 8a tej ustawy).

(akta kontroli Tom I str. 200, Tom III str. 2-71)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie za 2018 r., o którym mowa w art. 3b ust. 1 pkt 8 ustawy o repatriacji, złożone zostało po terminie określonym w art. 3b ust. 2 ww. ustawy – do dnia 31 marca roku następującego po roku, w którym sprawozdanie jest sporządzane. Przedmiotowe sprawozdanie Pełnomocnik przedłożył do wiadomości Rady Ministrów w dniu 11 kwietnia 2019 r., tj. 11 dni po terminie. Projekt sprawozdania został przekazany w systemie e-Dok do podpisu Pełnomocnika w wymaganym terminie.

Dyrektor Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że nie można ustalić przyczyny podpisania przez Pełnomocnika sprawozdania po wymaganym terminie.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 153-199, Tom III str. 493-518)

2. W rejestrach, o których mowa w art. 33 ust. 1-3 ustawy o repatriacji, brak było danych dotyczących daty opuszczenia ośrodka przez repatrianta. W toku kontroli sprawdzono dane pięciu osób⁸⁶, z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Kontroli wynika, że przez błąd systemu informatycznego pole to pozostawało puste w każdym przypadku. Obowiązek przechowywania takiej informacji w rejestrach wynikał z art. 33a pkt 2 lit. m przywołanej ustawy. Zgodnie z art. 17b ust. 3 pkt 2 tej ustawy, pomoc finansowa na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, może być udzielana w okresie nie dłuższym niż 10 lat od dnia, w którym upłynął okres pobytu repatrianta w ośrodku. Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że pracownicy rejestrujący wniosek o przyznanie tej formy pomocy, wpisywali datę opuszczenia ośrodka przez repatrianta w przeznaczonym do tego polu. Jednak w trakcie oględzin okazało się, że data nie wyświetla się, a pole w którym była wpisana pozostaje puste. Wyjaśnił, że po oględzinach ponownie wpisywano tę datę, ale przy weryfikacji w każdym przypadku pole to pozostawało nieuzupełnione. Jego zdaniem jest to błąd systemu informatycznego.

(akta kontroli Tom I str. 201-202, Tom III str. 493-518)

3. W każdej z jedenastu⁸⁷ zbadanych spraw, brak było w ewidencji osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, informacji o oczekiwaniach osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, co do sposobu zapewnienia warunków do osiedlenia się. Było to niezgodne z art. 30 ust. 3 pkt. 12 ustawy o repatriacji. Ewidencję zawierającą m.in. w tym zakresie informacje prowadzi się w celu zapewnienia warunków do osiedlenia się osobom nie

⁸⁶ Sprawy o numerach: 669160, 3703352, 3781416, 3842011, 3797977.

⁸⁷ ID osób: 426877, 2681064, 2912366, 2912369, 3403359, 3403349, 3589456, 3864408, 3864456, 3875693, 3877704.

posiadającym do tego możliwości w RP. Obowiązek taki ciąży na Pełnomocniku, do którego zadań należy zgodnie z art. 3b ust. 1 pkt 5 ustawy o repatriacji, prowadzenie ewidencji i rejestrów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że ewidencja prowadzona była z wykorzystaniem systemu informatycznego POBYT, zawierała pole dotyczące warunków do osiedlenia się, które nie było polem wymagającym obowiązkowego uzupełnienia. Pozycję tą można uzupełnić jedynie poprzez wybór z listy rozwijanej, która obejmowała wartości: „duże miasto”, „małe miasto”, „wieś”. Nie było możliwe wpisanie innych oczekiwanych przez repatrianta warunków do osiedlenia. Wyjaśnił, że informacja dotycząca tych oczekiwań była wskazywana przez konsula, a wnioskodawca mógł uzupełnić tą pozycję w sposób dowolny (nie musiała odpowiadać propozycji z listy).

Zdaniem NIK do zadań Pełnomocnika należy prowadzenie w systemie teleinformatycznym ewidencji osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji (bez warunków do osiedlenia się w RP), zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy o repatriacji. W art. 30 ust. 3 tej ustawy zawarto katalog danych i informacji, które ewidencja taka miała zawierać. Obowiązkowym jej elementem była informacja o oczekiwaniach osób ubiegających się o wydanie takiej wizy, co do sposobu zapewnienia warunków do osiedlenia się.

(akta kontroli str. Tom I str. 201-202, Tom III str. 493-518)

4. Zgodnie z art. 3c ust. 4 ustawy o repatriacji, Pełnomocnik wydaje decyzję w sprawie przyznania miejsca w ośrodku kandydatowi na repatrianta, w terminie nie dłuższym niż 3 lata od dnia wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej. Przepis ust. 5 tego artykułu stanowi, że w przypadku braku wolnych miejsc w ośrodku termin, o którym mowa w ust. 4, może być przedłużony przez Pełnomocnika, w drodze decyzji, na okres nie dłuższy niż 2 lata. Stosownie do postanowień przepisu art. 7 ustawy z 24 listopada 2017r. o zmianie ustawy o repatriacji, ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach⁸⁸, Pełnomocnik może wydać decyzję o przyznaniu miejsca w ośrodku adaptacyjnym dla repatriantów osobie, która przed dniem 1 maja 2017 r. złożyła wniosek o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, a postępowanie w tej sprawie nie zostało jeszcze zakończone. (...) Bieg terminu, o którym mowa w art. 3c ust. 4 ww. ustawy rozpoczyna się z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (tj. 23 grudnia 2017 r.).

Analiza losowo wybranych akt 71 kandydatów na repatrianta wykazała, że 13 osobom Pełnomocnik wydał decyzje w sprawie przyznania miejsca w ośrodku adaptacyjnym po upływie trzech lat do dnia wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej lub po upływie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o repatriacji, ustawy o Karcie Polaka oraz ustawy o cudzoziemcach. Liczba dni przekraczająca ww. ustawowy termin trzech lat do wydania decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku wynosiła od 6 do 735⁸⁹. Działanie takie naruszało postanowienia art. 3c ust. 4 ustawy o repatriacji. Osobom tym Pełnomocnik w drodze decyzji nie przedłużał okresu wydania decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku, na podstawie art. 3c ust. 5 tej ustawy.

⁸⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2282.

⁸⁹ Z tego: dla jednej osoby liczba przekroczenia wynosiła 66 dni, dla trzech osób 91-120 dni, dla kolejnych trzech osób 121-180 dni, dla dwóch osób 181-270, dla jednej 317 dni, dla kolejnej 644 dni, a dla dwóch kolejnych 735 dni.

Analiza listy kandydatów na repatriantów oczekujących na przyznanie miejsca w ośrodku adaptacyjnym⁹⁰ wykazała, że według stanu na 24 listopada 2023 r. zainteresowanych taką formą repatriacji było 4802 osoby, w tym 1339 osób oczekiwało na miejsce w ośrodku ponad trzy lata od wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej⁹¹. Nieprzyznanie miejsca w ośrodku w okresie trzech od wydania przez konsula ww. decyzji, stanowiło naruszenie art. 3c ust. 4 ustawy o repatriacji.⁹²

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa wskazał, że w dziewięciu sprawach (spośród 13 wskazanych) decyzje o przyznaniu miejsca w ośrodku były wydane w pierwszym kolejnym naborze organizowanym do ośrodka adaptacyjnego po upływie 3 lat od daty wydania przez konsula w tych sprawach decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wnioskodawcy wizy krajowej w celu repatriacji. We wcześniejszych naborach miejsca w ośrodkach były przyznane osobom, które złożyły wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji we wcześniejszym terminie, niż wskazane osoby. W pozostałych czterech sprawach, decyzje przyznające miejsca w ośrodkach lub propozycja wydania takiej decyzji, zostały przedstawione kandydatom na repatrianta podczas kolejnego naboru prowadzonego po przedłożeniu zgody na umieszczenie ich w ośrodku.

Zastępca Dyrektora podał, że ze względu na ograniczenia finansowe i liczbę osób zainteresowanych przyjazdem poprzez ośrodki, nie było możliwe przyznanie miejsc w ośrodkach adaptacyjnych wszystkim chętnym z zachowaniem terminu 3 lat od daty wydania decyzji konsula o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Wysokość środków, które mogły być przeznaczone na utrzymanie ośrodków, umożliwiały organizację rocznie dwóch naborów dla łącznie ok. 220 osób.

(akta kontroli Tom II str. 343-459, 555-568, 583-619)

5. Zgodnie z art. 12b ustawy o repatriacji, wizę krajową w celu repatriacji lub decyzję o zakwalifikowaniu do wydania tej wizy wydaje albo odmawia jej wydania konsul (...) po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przepis art. 106 § 1 i § 3 Kpa stanowi, że jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin.

Analiza dokumentacji 65 osób wykazała, że okresy zależne od Ministerstwa, tj. od daty wpływu akt do wydania przez MSWiA postanowienia o udzieleniu zgody na wydanie przez konsulów decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej⁹³, wynosiły od 16 do 208 dni, z tego: dla pięciu osób okres ten wynosił 16-30 dni, dla 11 osób 31-60 dni, dla 12 osób 61-90 dni, dla 21 osób 91-120 dni, dla 11 osób 121-180 dni, dla dwóch osób 199 dni, a dla trzech osób 208 dni. Wskazuje to, że we wszystkich

⁹⁰ Osób zainteresowanych przyjazdem do Polski w ramach repatriacji poprzez ośrodki adaptacyjne – osobom tym konsulowie wydali decyzje o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej i złożyły one pisemne zgody na umieszczenie w takim ośrodku.

⁹¹ Do 24 listopada 2023 r. Pełnomocnik dla tych osób nie wydał decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku pomimo upływu trzech lat od wydania decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji.

⁹² W stosunku do tych osób Pełnomocnik nie przedłużał okresu wydania decyzji w sprawie przyznania miejsca w ośrodku, na podstawie art. 3c ust. 5 ustawy o repatriacji.

⁹³ Po wyłączeniu okresów: [1] oczekiwania na przekazanie informacji od Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 12b ust. 2 ustawy o repatriacji), [2] okresów wyłączenia/zawieszenia w związku z epidemią COVID (art. 15z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (...)) Dz.U. z 2023 r. poz. 1327) [3] innych okresów związanych z uzupełnianiem przez wnioskodawcę brakujących dokumentów.

analizowanych przypadkach MSWiA wydał ww. postanowienia po terminie określonym w art. 106 § 3 Kpa.

W tym zakresie, po kontroli NIK przeprowadzonej w Ministerstwie na przełomie 2013 r. i 2014 r., w temacie *Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie*⁹⁴, został sformułowany wniosek o zapewnienie terminowego zajmowania stanowiska w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy lub przyrzeczenia jej wydania, stosownie do art. 106 § 3 Kpa. Powyższe ustalenia wskazują, że przedmiotowy wniosek pokontrolny nie został zrealizowany przez MSWiA.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa wskazał, że na czas wykonywania czynności związanych z wydaniem przez MSWiA ww. postanowień wpływ miały następujące okoliczności:

- zakres czynności określony w ustawie o repatriacji – MSWiA przed wydaniem postanowienia zwracał się do innych organów o przekazanie informacji o osobie ubiegającej się o wydanie wizy krajowej,
- pakietowy wpływ wniosków o wydanie wizy krajowej ze strony placówek konsularnych, w szczególności z placówki w Astanie (Nur-Sułtan) – ze względu na częstotliwość ekspedycji poczty z placówek do kraju, nowe wnioski o wydanie wizy krajowej wpływały do Ministerstwa pakietowo⁹⁵, co powodowało po stronie pracowników Wydziału ds. Repatriacji DOiR kumulację czynności związanych z przygotowaniem akt do wysłania do organów opiniujących oraz opóźnienia w ich procedowaniu,
- epidemia COVID-19 – w okresie od marca do lipca 2020 r. w Ministerstwie wprowadzono system pracy hybrydowej, podczas którego pracownicy realizowali czynności stacjonarnie w siedzibie pracodawcy i zdalnie naprzemiennie 2-3 dni w tygodniu oraz nieobecności pracowników spowodowane schorzeniami,
- realizacją innych czynności oraz priorytetowych zadań – pracownicy Wydziału ds. Repatriacji DOiR m.in.: przygotowywali decyzje przyznające pomoc finansową repatriantom oraz miejsca w ośrodkach adaptacyjnych, przygotowywali dokumenty finansowe stanowiące podstawę wypłaty pomocy na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz pokrycia kosztów udzielenia im świadczeń opieki zdrowotnej.

(akta kontroli Tom II str. 12-194, 583-600)

6. Zgodnie z art. 12b ust. 3 ustawy o repatriacji, organy, do których minister do spraw wewnętrznych zwrócił się o przekazanie informacji, są obowiązane je udostępnić w terminie 30 dni. Według art. 106 § 3 i § 6 Kpa, organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. W przypadku niezajęcia stanowiska w ww. terminie, stosuje się przepisy art. 36-38 (...).

Stosownie do art. 36 Kpa, o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Analiza dokumentów 65 osób wykazała, że okresy prowadzonych czynności w Ministerstwie, tj. od daty wpływu akt do wydania przez MSWiA postanowienia

⁹⁴ Wystąpienie pokontrolne KAP – 4101-07-04/2013

⁹⁵ W przypadku najbardziej obciążonych sprawami tego rodzaju placówek w Kazachstanie korespondencja papierowa wpływa kilka razy do roku, a nowe wnioski o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji wpływały do MSWiA w pakietach liczących jednorazowo od kilkudziesięciu do kilkuset nowych wniosków.

o udzieleniu zgody na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w celu repatriacji⁹⁶, wynosiły od 42 do 293 dni, z tego: dla pięciu osób okres ten wynosił 42-60 dni, dla 10 osób 61-90 dni, dla 12 osób 91-120 dni, dla 24 osób 121-180 dni, dla 12 osób 181-270 dni, a dla dwóch osób 293 dni.

MSWiA w trakcie prowadzonych postępowań w zakresie wydania ww. postanowień nie zawiadamiał wnioskodawców o niezakończonym terminie sprawy w terminie dwóch tygodni, co naruszało art. 106 § 3 i § 6 w związku z art. 36 *Kpa*. W zawiadomieniach tych należało również podać przyczyny zwłoki, wskazać nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczyć o prawie do wniesienia petycji.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa wskazał, że brak realizacji w ww. przypadkach powyższego obowiązku był związany z kumulacją wpływających spraw, a tym samym kumulacją czynności koniecznych do realizacji.

Wyjaśnił, że wydawanie zawiadomień o przedłużeniu terminu oznaczałoby konieczność przekazywania dodatkowej korespondencji do Strony za pośrednictwem konsułów poprzez MSZ i – zważywszy na częsty brak lub słabą znajomość języka polskiego wśród wnioskodawców – mogłoby powodować niezrozumienie treści przekazanego zawiadomienia. Mając na względzie pakietową wysyłkę korespondencji z MSZ do konsulatów mogłoby się okazać, że Stronie jednocześnie zostanie przekazane zarówno zawiadomienie o przedłużeniu terminu do wydania postanowienia, jak i wydane postanowienie, co mogłoby powodować dodatkowe nieporozumienia.

Zastępca Dyrektora zwrócił uwagę, że przepisy *Kpa* regulujące kwestie terminów nie pozwalały na uwzględnienie specyfiki spraw związanych z postępowaniem o wydanie wizy krajowej, w którym wnioskodawca przebywa za granicą, a kontakt z nim jest prowadzony za pośrednictwem placówek konsularnych. Stwierdził, że zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia do ustawy o repatriacji przepisu o charakterze *lex specialis*, w celu określenia realnego terminu wydawania postanowień MSWiA, np. poprzez powiązanie z datą otrzymania ostatniej z opinii przekazanej przez organy opiniujące.

(akta kontroli Tom II str. 12-194, 583-600)

7. W okresie objętym kontrolą, MSWiA oraz Pełnomocnik nie podejmowali działań z własnej inicjatywy mających na celu zwiększenie rocznych limitów wydatków na zadania związane z repatriacją, w tym także MSWiA nie składał wniosków w tej sprawie na posiedzeniach Rady Ministrów.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa stwierdził, że konieczność podniesienia limitów wydatków na repatriację, była zgłaszana w sprawozdaniach z realizacji ustawy o repatriacji. W DOiR Ministerstwa przeprowadzono w 2019 r. prace koncepcyjne nad projektem nowelizującym tę ustawę. Zwrócono uwagę, że dotychczasowe kwoty limitów są niewystarczające, w szczególności w sytuacji gdy zdecydowana większość rodzin wyraża wolę przybycia do Polski poprzez ośrodki adaptacyjne. Zaproponowano zwiększenie limitów wydatków na te zadania do 125 000 tys. zł rocznie, w celu przyspieszenia tego procesu. Ze względu na szeroki zakres proponowanych zmian, ostatecznie nie podjęto decyzji o skierowaniu projektu do dalszych prac legislacyjnych. Ponadto, w 2020 r. ze względu na epidemię COVID-19 i związane z tym zwiększone potrzeby finansowe państwa, na inne zadania pozyskanie dodatkowych środków było utrudnione.

⁹⁶ Nie wyłączając okresów niezależnych od Ministerstwa, tj. łącznie z okresami procedowania przez Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Policji oraz Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 12b ust 2 ustawy o repatriacji) oraz innych okresów związanych z uzupełnianiem przez wnioskodawcę brakujących dokumentów.

Zastępca Dyrektora wskazał, że udział Pełnomocnika w posiedzeniach Sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą, bezpośrednio przyczyniły się do propozycji podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Komisję, a następnie przez Senat. W tej sytuacji, ze względu na podjęte działania dotyczące podniesienia limitów wydatków ze strony przedstawicieli organów ustawodawczych, Pełnomocnik nie podejmował prac ukierunkowanych na przyjęcie rządowej inicjatywy ustawodawczej w ww. obszarze, w celu uniknięcia duplikowania projektów ustaw w tym samym zakresie.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 22-34, Tom II str. 587-600)

8. W trzech sprawach⁹⁷ (na 30 analizowanych) we wnioskach o przyznanie pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych brak było wykazania numeru rachunku bankowego. Zgodnie z art. 17c ust. 3 pkt 16 ustawy o *repatriacji*, była to obowiązkowa pozycja tego wniosku, a w myśl art. 17c ust. 8 ww. ustawy, wypłata tej pomocy miała następować na rachunek bankowy wykazany we wniosku. Kwotę tej pomocy wypłaca Pełnomocnik po przedstawieniu przez repatrianta wypisu aktu notarialnego.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że z uwagi na upływ czasu nie jest możliwe szczegółowe ustalenie dlaczego wnioski w tych sprawach nie zawierały numerów rachunków. Prawdopodobnie wnioskodawcy na ówczesnym etapie nie znali numeru rachunku sprzedającego. Wyjaśnił, że we wszystkich tych sprawach, numery takie były podane w aktach notarialnych przenoszących własność nieruchomości i stanowiły podstawę do realizacji płatności.

akta kontroli Tom III str. 2-70, 493-518)

9. W trzynastu sprawach⁹⁸ (na 30 badanych), w których Pełnomocnik wydał decyzje o przyznaniu jednorazowej pomocy finansowej ze środków budżetu państwa na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie, udzielono tego wsparcia w niewłaściwej kwocie. Powodem błędnego wyliczenia pomocy było przyjęcie do wyliczeń przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ostatniego publikowanego wskaźnika (czyli najbardziej aktualnego). Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o *repatriacji*, pomoc na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie Pełnomocnik udziela repatriantowi w wysokości dwukrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w kwartale poprzedzającym dzień przyznania pomocy.

Przyjęty przez Pełnomocnika sposób wyliczania kwoty wsparcia powodował, że w tym samym kwartale repatrianci otrzymywali pomoc w oparciu o dwa różne komunikaty Prezesa GUS (uzależnione od daty wydania decyzji i od tego czy Prezes GUS ogłosił przeciętne wynagrodzenie). Z badanej próby w dziewięciu sprawach repatriantom wypłacono zawyżoną pomoc w łącznej kwocie 12 952,91 zł, w czterech była ona zaniżona – na łączną kwotę 1338,60 zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Ministerstwa wyjaśnił, że przy obliczaniu tej formy pomocy wykorzystywana była wysokość wynagrodzenia ogłaszana w ostatnim (najbardziej aktualnym) komunikacie, poprzedzającym datę wydania decyzji o pomocy. Powyższe wynikało z wykładni celowościowej art. 17 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o *repatriacji*. Wykładania językowa, zdaniem wyjaśniającego prowadziłaby do wniosku, że wysokość tej pomocy powinna odnosić się do wynagrodzenia obowiązującego w kwartale poprzedzającym dzień przyznania pomocy.

⁹⁷Nr DOIR-II-640-427-431/2019/AŚ, DOIR-II-640-9/2017/JK, DOIR-II-640-902-904/2019/JK.

⁹⁸ DOIR-II-640-1568/2007, DOIR-II-640-278/18/SZ, DOIR-II-640-140/2016, DOIR-II-640-72/2013, DOIR-II-640-451/2018, DOIR-II-640-526/2018, 1566707, DOIR-II-640-1280/2019, DOIR-II-640-47/2021, DOIR-II-640-75/2019, DOIR-II-640-612/2022, DOIR-II-640-1897/2020, DOIR-II-640-16/2022.

Zdaniem NIK, Pełnomocnik udzielając tego wsparcia repatriantowi w decyzji powinien był się odnosić do wysokości dwukrotnego przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, które zostało ogłoszone przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski” w kwartale poprzedzającym dzień przyznania pomocy. Taka interpretacja przepisu art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o repatriacji, dawałaby gwarancję, że każdy, któremu udzielono tej pomocy w danym kwartale, otrzymywał ją obliczoną w oparciu o tę samą podstawę.

akta kontroli Tom III str. 72-98, 493-518)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, MSWiA zapewnił odpowiednie warunki repatriacji jedynie dla części uprawnionych osób zamieszkałych za wschodnią granicą RP. Podstawowym ograniczeniem dla objęcia repatriacją większej liczby chętnych były niewystarczające w stosunku do potrzeb, środki budżetowe przeznaczone na repatriację w poszczególnych latach. MSWiA nie podejmował efektywnych działań w celu ich zwiększenia a tym samym objęcia repatriacją większej części osób uprawnionych.

W latach 2017-2022 na repatriację wydatkowano 244 079 tys. zł, co pozwoliło na powrót do Polski 4289 osób. W poszczególnych latach sprowadzono do Polski od 525 do 877 osób rocznie. W okresie tym liczba oczekujących ten proces systematycznie rosła: od 2600 w 2017 r. do 8200 osób na koniec 2022 r.

W latach 2024-2026 limity ustawowe przewidują na repatriację środki budżetowe w kwocie łącznej 137 271 tys. zł, co według kalkulacji Ministerstwa umożliwi przesiedlenie do Polski jedynie ok. 1600 osób.

Wydatkowane środki budżetowe umożliwiały jedynie okresowe wykorzystanie dwóch ośrodków adaptacyjnych, nie pozwalały na utworzenie kolejnych takich ośrodków, pomimo dużego zainteresowania oczekujących taką formą repatriacji. W latach 2017 – 2023 (do listopada) poprzez ośrodki do Polski powróciło 1771 osób, a według stanu na 24 listopada 2023 r. na repatriację w takiej formie oczekiwało 4802 osoby.

Pełnomocnik przyznawał miejsca w ośrodkach adaptacyjnych kandydatom na repatrianta, którzy spełniali wymagania określone w ustawie o repatriacji. Zgodnie z wymogami tej ustawy, miejsca w ośrodkach przyznawano z uwzględnieniem czasu oczekiwania na wydanie wizy krajowej. W 13 na 71 badanych przypadków, przyznanie miejsca nastąpiło w terminach przekraczających trzy lata od decyzji konsula o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej. W trakcie kontroli 1339 osób oczekiwało na miejsce w ośrodku ponad trzy lata od wydania przez konsula ww. decyzji. Przyznawanie miejsca w ośrodku po upływie trzech lat od decyzji konsula o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej naruszało art. 3c ust. 4 ustawy o repatriacji.

Dodatkowa procedura stosowana przez Ministerstwo, zapewniała sprawną weryfikację gotowości kandydata do repatriacji poprzez ośrodki adaptacyjne, w proponowanym terminie.

Podmioty prowadzące ośrodki adaptacyjne dla repatriantów zostały wybrane w otwartych konkursach ofert oraz zgodnie z wymogami przywołanej ustawy.

MSWiA wydawał postanowienia dotyczące zgód na wydanie decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej w terminach od 16 do 208 dni, co naruszało przepis art. 106 § 3 Kpa oraz nie informował o niezłaźnieniu sprawy w terminie, co stanowiło naruszenie przepisu art. 36 Kpa.

Zgodnie z wymogami ustawy o repatriacji, Pełnomocnik udzielał pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz jednorazowej pomocy finansowej na pokrycie kosztów przejazdu, zagospodarowania i nauki. W 13 przypadkach (na 30

badanych) wartość jednorazowej pomocy była błędnie ustalana, ponieważ do obliczeń przyjęto niewłaściwą kwotę przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogłoszoną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

Pełnomocnik składał do wiadomości Rady Ministrów coroczne sprawozdania z realizacji zadań, co było zgodne z art. 3b ust. 1 pkt 8 ustawy o repatriacji, z tym że za 2018 r. przekazał je po wymaganym terminie.

Minister prowadził wymagane rejestry, jednak nie zawierały one niektórych obligatoryjnych informacji, co naruszało art. 33a ust. 2 ww. ustawy. W systemie teleinformatycznym prowadzone były ewidencje osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, lecz nie zawierały one niektórych informacji wymaganych przepisem art. 30 ust. 3 przywołanej ustawy.

OBSZAR

2. Działania MSWiA na rzecz rzetelnego, sprawnego i zgodnego z obowiązującymi przepisami prowadzenia postępowań w sprawie repatriacji.

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą MSWiA analizował potrzeby pracownicze w zakresie spraw repatriacji. Zadanie z tego zakresu realizował Wydział DOiR Ministerstwa. Liczba pracowników realizujących zadania związane z repatriacją zwiększyła się z sześciu - na 1 stycznia 2017 r. do dwunastu na 1 stycznia 2019 r. i była utrzymywała na tym poziomie przez pozostały kontrolowany okres⁹⁹. Wprowadzenie ustawy o zmianie ustawy o repatriacji oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁰ obligowało Ministerstwo do realizacji nowych zadań i wymogło potrzebę wzmocnienia kadrowego Wydziału. Odzwierciedleniem tego był zapis w uzasadnieniu do jej zmian o dodatkowych pięciu etatach z uwagi na prognozowane zwiększenie liczby osób przyjeżdżających do Polski, a tym samym wzrost obciążenia pracą Ministerstwa.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że w jego ocenie obecna struktura organizacyjna w tym zakresie jest optymalna.

W ramach kontroli zarządczej, co roku Dyrektor DOiR przedstawiał oświadczenia częściowe o stanie kontroli zarządczej, w których informował m.in. na podstawie monitoringu realizacji celów i zadań o wystarczającym stopniu funkcjonowania adekwatnej i skutecznej kontroli zarządczej w Departamencie. Na poziomie MSWiA nie była prowadzona analiza ryzyka w zakresie zadań repatriacji, gdyż w okresie objętym kontrolą nie były one ujęte w planie działalności Ministra.

(akta kontroli Tom I str. 7-9, 35-48, Tom III str. 519-552)

2. W okresie objętym kontrolą MSWiA, jako organ wyższego stopnia w sprawach o stwierdzenie polskiego pochodzenia¹⁰¹, wydał łącznie siedem decyzji¹⁰² (po dwie w latach 2021 i 2023 oraz trzy w 2020 r.). Od rozstrzygnięć tych strony nie wniosły skarg do sądu administracyjnego. Decyzje w tych sprawach wydano m.in. uwzględniając warunki wynikające z art. 5 ust. 1 i 3 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o repatriacji, tj. osoby te wykazały swój związek z polskością oraz co najmniej jedno z rodziców lub dziadków było narodowości polskiej.

⁹⁹ Stan pracowników Wydziału: 6 na 1 stycznia 2017 r., 8 na 1 stycznia 2018 r., 12 na 1 stycznia 2019 r., 1 stycznia 2020 r., 12 na 1 stycznia 2021 r., 14 na 1 stycznia 2022 r. (w tym dwóch długotrwale nieobecnych), 13 na 1 stycznia 2023 r. (dwóch trwale nieobecnych), 12 na 23 października 2023 r.

¹⁰⁰ Dz. U. z 2017r., poz. 858.

¹⁰¹ Na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o repatriacji.

W sprawach tych trzy decyzje konsułów zostały uchylone a wnioskodawców uznano za osoby polskiego pochodzenia - DOiR-II—642-1/2018/MGT/AS, DOiR-II—642-1/2021/SJ, DOiR-II—642-1/2023/AS, jedną uchylono i umorzono postępowanie - DOiR-II—642-2/2019/AS, w trzech sprawach decyzje konsułów utrzymano w mocy - DOiR-II—642-1/2020/JK, DOiR-II—642-2/2021/JK, DOiR-II—642-1/2022/MGt.

W każdej sprawie (łącznie sześć¹⁰³), w której nie wydano decyzji w terminie wynikającym z art. 35 § 3 Kpa, wyznaczano nowy termin jej załatwienia, a strona o tym została zawiadomiona (trzy sprawy zakończono w wyznaczonym przez organ terminie¹⁰⁴, jedną zakończono przed upływem okresu o którym mowa w ww. przepisie¹⁰⁵). Także w sytuacji niezakończenia sprawy w wyznaczonym przez MSWiA terminie (cztery sprawy¹⁰⁶), był on wskazywany na nowo, a strony o tym zawiadamiane, z tym że w jednej z nich Minister w wyznaczonym przez siebie do zakończenia terminie nie wydał decyzji, a kolejne zawiadomienie przekazał po jego upływie. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości, niniejszego wystąpienia*.

Zawiadomienia stron zawierały uzasadnienie dotyczące przyczyn zwłoki oraz wskazywały nowy termin załatwienia sprawy, co było zgodne z art. 36 § 1 Kpa. Analiza dokumentacji ww. spraw wykazała, że głównym powodem wyznaczania nowych terminów załatwiania spraw było oczekiwanie na informacje z konsulatów.

Zawiadomienia, o których mowa w art. 36 § 1 Kpa w trzech sprawach¹⁰⁷ zawierały pouczenie strony o prawie wniesienia ponaglenia, w czterech brak było takiego pouczenia. Ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości, niniejszego wystąpienia*.

MSWiA w sprawach o stwierdzenie polskiego pochodzenia, w zakresie przekazywania korespondencji z urzędami konsularnymi, stosował się do zapisów art. 89 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. *Prawo konsularne*¹⁰⁸. Przekazywanie korespondencji do urzędów konsularnych odbywało się, co do zasady za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, celem dalszej ekspedycji korespondencji pocztą konsularną.

(akta kontroli Tom I str. 385-594, Tom III str. 493-518)

3. W latach 2017-2023 nie wpływały do MSWiA odwołania od decyzji konsułów w sprawach zakwalifikowania do wydania wizy krajowej w celu repatriacji (o których mowa w art. 11 ust. 2 i 3 ustawy o repatriacji).

(akta kontroli Tom III str. 683)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W jednej sprawie¹⁰⁹ (na sześć prowadzonych) o stwierdzenie polskiego pochodzenia MSWiA w wyznaczonym przez siebie terminie do zakończenia postępowania, nie wydał rozstrzygnięcia, a kolejne zawiadomienie przekazał stronie już po upływie terminu. Zawiadomienie zawierało planowany termin załatwienia sprawy do 30 kwietnia 2020 r. (pismo z 10 lutego 2020 r.), w tym czasie sprawa nie została rozpoznana, a kolejny termin załatwienia sprawy wyznaczono pismem z 20 lipca 2020 r. (do 20 sierpnia 2020 r.) Uwzględniając przepisy wprowadzone w związku ze stanem epidemii COVID-19 dotyczące zawieszenia terminów, w tej sprawie zawiadomienie o późniejszym jej załatwieniu, nastąpiło blisko miesiąc po wymaganym terminie. Działanie takie stanowiło naruszenie art. 36 § 1 Kpa.

¹⁰³ DOI-R-II-642-1/2018/MGT/AŚ, DOI-R-II-642-2/2019/AŚ, DOI-R-II-642-1/2020/JK, DOI-R-II-642-1/2021/JS, DOI-R-II-642-1/2022/MGT, DOI-R-II-642-1/2023/AŚ.

¹⁰⁴ DOI-R-II-642-1/2020/JK, DOI-R-II-642-1/2021/JS, DOI-R-II-642-1/2023/AŚ.

¹⁰⁵ DOI-R-II-642-1/2021/JK.

¹⁰⁶ DOI-R-II-642-1/2018/MGT/AŚ, DOI-R-II-642-1/2019/AŚ, DOI-R-II-642-1/2018/MGT/AŚ, DOI-R-II-642-1/2022/MGT.

¹⁰⁷ DOI-R-II-642-1/2023/AŚ, DOI-R-II-642-1/2022/MgG, DOI-R-II-642-1/2018/MGT/AŚ.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2023 r., poz. 1329.

¹⁰⁹ DOI-R-II-642-2/2019/AŚ.

Dyrektor Departamentu Kontroli wyjaśnił, że opóźnienie w tym względzie było związane z epidemią COVID-19 i skutkami tej okoliczności w zakresie organizacji pracy urzędów. W Ministerstwie od końca marca 2020 r. wprowadzono system pracy hybrydowej, który zakończył się 13 lipca 2020 r. W tym okresie pracownicy DOiR realizowali czynności stacjonarnie w siedzibie pracodawcy oraz zdalnie (naprzemiennie po 2 - 3 dni w tygodniu). Ze względu na możliwość korzystania z dokumentacji papierowej, a w takiej formie prowadzone były indywidualne postępowania administracyjne, tylko w trakcie pracy stacjonarnej, w okresie epidemii COVID-19 pojawiały się opóźnienia wpływające na terminowość realizacji spraw.

(akta kontroli str. Tom I str. 385-464, 592-594, Tom III str. 493-518)

2. W sprawach o stwierdzenie polskiego pochodzenia, zawiadomienia strony o przekroczeniu terminu, w czterech sprawach (siedem¹¹⁰ pism na dwanaście) nie zawierały pouczenia o prawie wniesienia przez stronę ponaglenia, obowiązek taki wynikał z art. 36 § 1 *Kpa*. Przepis ten wskazuje elementy konieczne, które należało zamieścić w zawiadomieniu, w tym pouczenie o prawie wniesienia ponaglenia.

Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli wyjaśnił, że obowiązek o którym mowa powyżej został wprowadzony z dniem 1 czerwca 2017 r. Przygotowując pisma w tych sprawach pracownicy korzystali z wzorów opracowanych przed tą datą.

(akta kontroli Tom I str. 385-515, 594, Tom III str. 3493-518)

OCENA CZĄSTKOWA

MSWiA rzetelnie analizował potrzeby pracownicze w zakresie sprawnej obsługi zadań związanych z repatriacją. Nałożenie nowych zadań poprzez zmianę ustawy o *repatriacji* w 2017 r. skutkowało zwiększeniem stanu osobowego Departamentu.

Jako organ wyższego stopnia Minister wydawał decyzje dotyczące stwierdzenia polskiego pochodzenia stosując się do uregulowań wynikających z art. 5 ust. 1 i 3 oraz 6 ust. 1 ustawy o *repatriacji*. Prowadząc postępowania administracyjne w ww. zakresie, w jednej sprawie w wyznaczonym przez siebie terminie Minister nie wydał rozstrzygnięcia, a ustalenia kolejnego terminu dokonano po upływie pierwotnie wyznaczonego. W siedmiu pismach zawiadomienia o wyznaczeniu nowego terminu zakończenia sprawy nie zawierały pouczenia strony o prawie wniesienia przez nią ponaglenia, co było niezgodne z art. 36 §1 *Kpa*.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NiK*, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu zwiększenie rocznych limitów wydatków na zadania związane z repatriacją, w celu objęcia powrotem do RP większej liczby repatriantów.
2. Podjęcie działań mających na celu zachowania w rejestrze danych o dacie opuszczenia ośrodków przez repatriantów.
3. Podjęcie działań w zakresie prowadzenia odpowiedniej ewidencji osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, zawierającej informacje wymagane przepisem art. 30 ust. 3 ustawy o *repatriacji*.
4. Podjęcie działań mających na celu przyznawanie miejsc w ośrodkach adaptacyjnych kandydatom na repatrianta, w terminie nie dłuższym niż 3 lata od

¹¹⁰ Pisma z dnia: 4 października 2018 r., 3 grudnia 2018 r. ze sprawy DOiR-II-642-1/2018/MGT/AŚ, 16 stycznia 2020 r. 20 lutego 2020 r., 20 lipca 2020 r. – sprawa DOiR-II-642-2/2019/AŚ, 16 października 2020 r. sprawa DOiR-II-642-1/2020/JK, 6 października 2021 r. sprawa DOiR-II-642-1/2021/JS.

dnia wydania przez konsula decyzji o zakwalifikowaniu do wydania wizy krajowej, stosownie do postanowień art. 3c ust. 4 ustawy o repatriacji.

5. Zapewnienie wydawania postanowień w sprawie wyrażenia zgody na wydanie wizy w celu repatriacji lub decyzji o zakwalifikowaniu do jej wydania, w terminach przewidzianych przepisami Kpa.
6. Podjęcie działań zapewniających prawidłową weryfikację wniosków o przyznanie pomocy finansowej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, tak by zawierały dane i informacje wymagane w art. 17 c ust. 3 ustawy o repatriacji.
7. Podjęcie działań mających na celu udzielanie jednorazowej pomocy na zagospodarowanie i bieżące utrzymanie repatriantów oraz członków jego najbliższej rodziny w wysokości przewidzianej w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o repatriacji.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor Delegatury

Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie

/-/

Wiesław Motyka

09/05/2024