



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.001.01.2021

Pan
ppłk SG Artur Bogacz
Komendant Placówki Straży Granicznej
w Rzeszowie - Jasionce
36-002 Jasionka 942

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/001 – Przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Placówka Straży Granicznej w Rzeszowie – Jasionce, 36-002 Jasionka 942 ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	ppłk SG Artur Bogacz, komendant Placówki SG, od 23 lutego 2019 r. Poprzednio, tj. od 4 lipca 2009 r. do 22 lutego 2019 r. komendantem Placówki SG był płk SG Maciej Pruski.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przeciwdziałanie nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terenie województwa podkarpackiego.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych w 2021 r. (w tym z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeśli miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler/Kontrolerzy	Stefan Gados, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/21/2021 z 2 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej: Placówka SG.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podjęte przez Placówkę SG działania przyczyniły się do przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców. W okresie objętym kontrolą działania te realizowane były w ramach podjętej z inicjatywy Placówki SG współpracy w tym zakresie z ośrodkami pomocy społecznej. NIK pozytywnie ocenia przygotowanie Placówki SG pod względem organizacyjno-kadrowym w zakresie skutecznej weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców faktycznie zamieszkują z wnioskodawcą na terytorium RP.

Placówka SG uzyskując informacje o zdiagnozowanym⁴ obszarze ryzyka odnośnie nienależnego pobierania świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terenie RP niezwłocznie z własnej inicjatywy podjęła działania zmierzające do nawiązania współpracy z ośrodkami pomocy społecznej w celu wyeliminowania tego procederu. Działając w tym zakresie nawiązano kontakt z wszystkimi (76) ośrodkami pomocy społecznej z terenu objętego właściwością miejscową Placówki SG w celu analizy skali możliwych nieprawidłowości oraz podjęcia czynności przeciwdziałających. Podjęto prace analityczne na podstawie uzyskanych z ośrodków pomocy społecznej danych, aby ustalić osoby, wobec których może zachodzić uzasadnione podejrzenie wyłudzenia środków finansowych z pomocy społecznej. Analizując skalę zjawiska wykazano, że problem dotyczy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rzeszowie⁵ i z tym organem podjęto ścisłą współpracę w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wystąpienie przez Placówkę SG z własnej inicjatywy z propozycją, aby MOPS w Rzeszowie prowadząc weryfikację złożonego wniosku o wypłatę świadczenia 500+, w przypadku jakiegokolwiek wątpliwości, co do stanu faktycznego czy cudzoziemiec, bądź jego dzieci rzeczywiście zamieszkują pod deklarowanym we wniosku adresem na terytorium RP – zwracał się do Placówki SG o przeprowadzenie czynności weryfikacyjno - kontrolnych.

Podjęcie współpracy z MOPS w Rzeszowie wiązało się z przyjęciem przez Placówkę SG z własnej inicjatywy dodatkowych zobowiązań, pomimo realizacji przez funkcjonariuszy innych ustawowych zadań. Ośrodki pomocy społecznej wobec braku do tego odpowiednich narzędzi nie miały możliwości przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców. Placówka SG zrealizowała wszystkie spośród 27 wystosowanych w okresie od 2020 r. do 17 marca 2021 r. przez MOPS w Rzeszowie wniosków odnośnie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacano świadczenia 500+, zamieszkiwały z wnioskodawcą pod wskazanym adresem na terytorium RP oraz wszystkie 521 wniosków MOPS w Rzeszowie odnośnie udzielenia informacji o przekraczaniu granicy państwowej RP dotyczące cudzoziemców beneficjentów świadczeń 500+.

W ocenie NIK podjęta przez Placówkę SG współpraca⁶ oraz udzielanie pomocy w zakresie weryfikacji faktycznego zamieszkiwania cudzoziemców wraz z dziećmi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - które to okoliczności w postępowaniach świadczeniowych 500+ należą do podstawowych warunków przyznania świadczenia - przyczyniło się nie tylko do ujawnienia naruszeń prawa, ale także pełniło funkcję prewencyjną. Działanie Placówki SG w powyższym zakresie miało istotne znaczenie odnośnie przeciwdziałania nadużyciom systemu pomocy socjalnej państwa w zakresie nienależnego pobierania świadczeń 500+ przez cudzoziemców.

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

⁴ Przez Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chelmie.

⁵ Dalej zwanym MOPS.

⁶ Z ośrodkami pomocy społecznej z terenu działalności służbowej jednostki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Przygotowanie Placówki SG pod względem organizacyjno - kadrowym w zakresie skutecznej weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców zamieszkują z wnioskodawcą na terytorium RP

Opis stanu faktycznego

1. Straż Graniczna w 2019 r. zdiagnozowała obszar ryzyka w zakresie możliwości nienależnego pobierania świadczeń 500+ przez cudzoziemców na terytorium RP. Ponadto Straż Graniczna ustaliła, że istnieje proceder nienależnego pobierania przez cudzoziemców na terenie RP świadczeń, o które mogą się ubiegać cudzoziemcy od 1 stycznia 2017 r. na podstawie art. 8a ustawy z dnia 7 kwietnia 2007 r. o *Karcie Polaka*⁷ (w trakcie procedury pobytowej). Nadbużański Oddział Straży Granicznej poddał analizie przekroczenia granicy przez 340 cudzoziemców⁸ wytypowanych z SI Pobyt v. 2⁹, którzy mieli dołączyć do cudzoziemców przebywających w RP. Analiza dotyczyła okresu od 1 maja 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. W wyniku weryfikacji przekroczeń granicy Straż Graniczna ustaliła, że wobec 70 cudzoziemców ze sprawdzonych 340 (ok. 20%) zachodzą uzasadnione wątpliwości w zakresie realizacji faktycznego zamieszkiwania na terytorium RP. Wielokrotność przekraczania granicy (kilka razy w miesiącu), gdzie pobyt na terytorium RP wynosił od kilkunastu minut do niecałej doby wskazywał, że faktyczny ośrodek życia rodzinnego, pozostawał poza terytorium RP. Przy ustalaniu wysokości świadczenia pieniężnego z ustawy o Karcie Polaka uwzględnia się wyłącznie członków rodziny posiadacza Karty Polaka, którzy przebywają razem z nim na terytorium RP. Świadczenie wychowawcze 500+ przysługuje m.in. cudzoziemcom i ich dzieciom, jeśli zamieszkują razem na terytorium RP. Straż Graniczna uznała, że ustalenia wskazujące na brak faktycznego zamieszkiwania na terytorium RP przez weryfikowanych cudzoziemców upoważnia do założenia, że będąc beneficjentami ww. świadczeń pochodzących z budżetu państwa nie spełniają faktycznie jednej z obligatoryjnych przesłanek decydujących o prawie do ich pobierania, czyli zamieszkiwania na terytorium RP. Straż Graniczna ustaliła, że w ośrodkach pomocy społecznej wystarczające do potwierdzenia faktu zamieszkania na terytorium RP jest złożenie stosownego wniosku, w którym wnioskodawca, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, wpisuje miejsce zamieszkania bez konieczności potwierdzenia tego faktu żadnymi innymi dokumentami np. zaświadczeniem o zameldowaniu pod wskazanym adresem, umową najmu itp. Pracownicy ośrodków pomocy społecznej nie mają możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w przypadku podejmowania decyzji o przyznaniu świadczenia 500+¹⁰, tak samo nie mają możliwości wstrzymania wypłaty świadczenia z Karty Polaka, chociaż podejrzewają, że cudzoziemiec nie ma na terytorium RP. W przypadku podejmowania decyzji o zasadności przyznawania świadczenia z Karty Polaka ustawa nie przewiduje przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, w trakcie którego można byłoby dokonać weryfikacji zamieszkania cudzoziemca na terytorium RP. Z informacji uzyskanych w trakcie przeprowadzonych czynności weryfikacyjnych przez funkcjonariuszy Placówki Straży Granicznej w Białej Podlaskiej na zlecenie Wojewody Wielkopolskiego ustalono, że wskazany przez cudzoziemca

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1598.

⁸ Głównie obywateli Białorusi i Ukrainy.

⁹ Krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców, utworzony na podstawie art. 132 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o *cudzoziemcach* – Dz. U. z 2011 r. poz. 1573, ze zm. Po wejściu w życie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o *cudzoziemcach* (Dz. U. poz. 1650), na podstawie art. 518 tej ustawy nastąpiło przekazanie danych z "Systemu Pobyt" do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców - dane zgromadzone na podstawie dotychczasowych przepisów w krajowym zbiorze rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców o nazwie "System Pobyt" z dniem wejścia w życie ustawy przekazane zostały do krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców prowadzonego na podstawie niniejszej ustawy.

¹⁰ W sytuacji gdzie podstawowym warunkiem jest przebywanie wnioskodawcy i jego dzieci na terytorium RP.

ubiegającego się o świadczenia z Karty Polaka adres jego miejsca pobytu w Polsce, okazał się jedynie trójkątnym kawałkiem zieleni między ulicami. Straż Graniczna podczas spotkań z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej oraz wojewody lubelskiego stwierdziła, że organy te często mają wątpliwości, co do zasadności przyznania świadczeń cudzoziemcom, lecz brak odpowiednich narzędzi uniemożliwia im weryfikację jednej z podstawowych przesłanek, tj. faktycznego zamieszkania na terytorium RP. Przedstawiciel Lubelskiego urzędu Wojewódzkiego mający nadzór nad ośrodkami pomocy społecznej oświadczył funkcjonariuszom Straży Granicznej, że należy liczyć się ze zwiększonym zainteresowaniem wnioskowania o świadczenia 500+ przez cudzoziemców, co może w przyszłości przełożyć się na zwiększenie ilości osób chcących uzyskać stosowny tytuł pobytowy nadużywając tej procedury. W wyniku analizy danych 104 cudzoziemców uzyskanych z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Białej Podlaskiej Straż Graniczna zakwestionowała pobyt 26 cudzoziemców, którzy byli beneficjentami świadczeń z Karty Polaka i świadczeń 500+, a dane dotyczące przekroczeń przez nich granicy wskazywały, że nie zamieszkiwali oni wraz z dziećmi na terytorium RP. Straż Graniczna uznała, że istotne dla efektywności podejmowanych czynności w kwestii przeciwdziałania i ujawniania nadużyć związanych z nienależnym pobieraniem ww. świadczeń przez cudzoziemców należałoby dokonanie zmian m.in. w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. *o pomocy państwa w wychowaniu dzieci*¹¹. Straż Graniczna ustaliła, że pracownicy ośrodków pomocy społecznej nie mają możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w przypadku podejmowania decyzji o przyznaniu świadczenia 500+ (gdzie podstawowym warunkiem jego otrzymania jest przebywanie wnioskodawcy i jego dzieci na terytorium RP). Straż Graniczna uznała za zasadne wprowadzenie możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego przed przyznaniem świadczenia, jak i w trakcie jego pobierania, celem ustalenia czy przesłanki do przyznania świadczenia 500+ nie ustały i jego czy cudzoziemiec i jego dzieci faktycznie przebywają na terytorium RP, wprowadzić możliwość zawieszenia/ cofnięcia decyzji o wypłacie świadczeń w przypadku ustalenia, że cudzoziemiec nie prowadzi centrum życiowego i zawodowego na terytorium RP, wprowadzenie w ustawie sankcji za wyłudzenie świadczeń pieniężnych.

(akta kontroli str. 3-24)

Kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP prowadzą wszyscy funkcjonariusze Grupy do Spraw Cudzoziemców Placówki SG. Grupa liczy 23 funkcjonariuszy (w tym kierownik Grupy). Czynności weryfikacyjno - kontrolne w ramach podjętej współpracy z MOPS w Rzeszowie przeprowadzają jedynie funkcjonariusze Zespołu ds. Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych, wchodzącego w strukturę Grupy ds. Cudzoziemców, który liczył na dzień 17 marca 2021 r. siedmiu funkcjonariuszy (w tym kierownik Zespołu).

(akta kontroli str. 25)

Kierownik Grupy do Spraw Cudzoziemców Placówki SG mjr SG Jan Karpiński wyjaśnił, że czynności te prowadzone są w sposób doraźny, co wynika z faktu, że instytucje odpowiedzialne za przyznawanie tych świadczeń cudzoziemcom zwracają się do Placówki SG o przeprowadzenie czynności weryfikacyjnych jednokrotnie w stosunku do jednego wnioskodawcy. Pomimo, iż przeprowadzenie ustaleń we wskazanym zakresie powoduje dodatkowe zaangażowanie funkcjonariuszy, czynności te prowadzone są skutecznie i w wystarczającym stopniu, aby potwierdzić fakt zamieszkiwania wnioskodawcy cudzoziemca na terytorium RP. Obecnie skala tego zjawiska, nie wpływa negatywnie na wykonywanie innych ustawowych zadań przez funkcjonariuszy. Niemniej jednak w przypadku wzrostu ilości próśb instytucji

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2407, ze zm.

odpowiedzialnych za udzielanie świadczeń cudzoziemcom o dokonanie czynności weryfikacyjno - kontrolnych, obecna ilość funkcjonariuszy wykonujących te działania zapewne byłaby niewystarczająca dla zapewnienia prawidłowej realizacji tych, bądź ustawowych zadań. Ponadto, kierownik w wyjaśnieniach wskazał, że czynności te dokonywane są przez Straż Graniczną w zasadzie jednorazowo w stosunku do jednego wnioskodawcy. Jednak zgodnie z przepisami świadczenia 500+ przysługują cudzoziemcom, którzy podczas ich otrzymywania stale zamieszkują z dziećmi na terytorium RP. Aby uniemożliwić nienależne pobieranie świadczeń 500+ przez cudzoziemców należałoby dokonać zmian w przepisach prawa i wprowadzić możliwość przeprowadzana wywiadu środowiskowego¹² przed przyznaniem świadczenia, jak i w trakcie jego pobierania w celu ustalenia czy przesłanki do przyznania świadczenia nie ustały i czy cudzoziemiec i jego dzieci faktycznie przebywają na terytorium RP.

(akta kontroli str. 26-27)

2. Po zdiagnozowaniu przez Straż Graniczną nadużyć dokonywanych przez cudzoziemców w obszarze uzyskiwania świadczeń socjalnych w tym 500+, Placówka SG z własnej inicjatywy podjęła czynności polegające na nawiązaniu kontaktów z przedstawicielami ośrodków pomocy społecznej¹³ w celu ustalenia wspólnych procedur mających na celu wyeliminowanie tego zjawiska.

W dniu 27 listopada 2019 r. w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie z inicjatywy Placówki SG odbyło się spotkanie z przedstawicielami tego urzędu dla omówienia problemu nienależnego pobierania świadczeń socjalnych przez cudzoziemców. W dniu 6 grudnia 2019 r. w siedzibie MOPS w Rzeszowie odbyło się spotkanie robocze, w którym uczestniczyli funkcjonariusze Placówki SG oraz pracownicy MOPS w Rzeszowie. W trakcie spotkania funkcjonariusze SG przedstawili pracownikom MOPS skalę możliwych nieprawidłowości w pobieraniu przez cudzoziemców świadczeń socjalnych na terytorium RP. W trakcie spotkania ustalono algorytm w zakresie wzajemnej współpracy obu instytucji dotyczący eliminowania nadużyć w obszarze pobierania nienależnych świadczeń socjalnych przez cudzoziemców. Ustalono, że w trakcie weryfikacji złożonych wniosków o wypłatę świadczeń 500+, MOPS w Rzeszowie będzie się zwracał do Komendanta Placówki SG w Rzeszowie – Jasionce z prośbą o przeprowadzenie czynności weryfikacyjno - kontrolnych mających na celu ustalenie czy cudzoziemiec faktycznie zamieszkuje wraz z dziećmi na terytorium RP pod deklarowanym we wniosku adresem. Uzgodniono, że dodatkowo w prowadzonych przez MOPS sprawach dotyczących przyznania powyższych świadczeń Komendant Placówki SG prześle na potrzeby prowadzonych postępowań przez MOPS informacje w zakresie przekroczeń granicy przez wnioskodawców (cudzoziemców) oraz inne informacje migracyjne niezbędne do właściwego ustalenia stanu faktycznego w zakresie pobytu tych cudzoziemców w Polsce i istotne w przyznawaniu świadczeń 500+. Po spotkaniu i ustaleniu zasad współdziałania funkcjonariusze Zespołu ds. Działań Kontrolnych i Weryfikacyjnych Placówki SG skontaktowali się telefonicznie ze wszystkimi 76 ośrodkami pomocy społecznej z terenu jej właściwości miejscowej. Przedstawiono podczas rozmów analizowany problem nadużyć w obszarze przyznawania świadczeń 500+ cudzoziemcom. Do wszystkich ww. ośrodków przesłano drogą mailową pisma z prośbą o udzielenie informacji na temat liczby, obywatelstwa oraz danych cudzoziemców, którym wypłacane są świadczenia socjalne, w tym 500+. Informację zwrotną otrzymano od 42 podmiotów. Wszystkie te informacje poddano analizie pod kątem przekroczeń granicy i faktycznego przebywania tych osób na terytorium RP. Największym ośrodkiem w zakresie liczby beneficjentów (cudzoziemców) programu 500+ jest Rzeszów. Analiza z pozostałych

¹² Przez organ uprawniony do przyznawania i wypłaty świadczeń 500+, tj. ośrodki pomocy społecznej.

¹³ Z terenu właściwości miejscowej Placówki SG.

ośrodków (poza Rzeszowem) nie wykazała nieprawidłowości, w związku z powyższym funkcjonariusze Placówki SG skupili się na dalszych ustaleniach dotyczących tego problemu w MOPS w Rzeszowie. W wyniku analizy przypadków pobierania przez cudzoziemców świadczeń 500+ przyznanych przez MOPS w Rzeszowie przesłano w dniu 14 lutego 2020 r. informację do Zastępcy Dyrektora MOPS w Rzeszowie o wątpliwościach funkcjonariuszy SG wobec słuszności pobierania świadczeń 500+ przez dziesięciu wnioskodawców przyznanych dla 14 dzieci.

Z uwagi na brak ustawowej możliwości podejmowania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej czynności służbowych w zakresie kontroli przyznawania i realizowania świadczeń 500+ wszystkie działania funkcjonariuszy zgodnie z przyjętymi na spotkaniach ustaleniami podejmowane były na prośbę MOPS w Rzeszowie. Zasady współpracy z MOPS w Rzeszowie zostały ustalone podczas ww. spotkań i nie zostały określone w formie pisemnej. Funkcjonariusze Placówki SG utrzymywali stały kontakt telefoniczny z MOPS i na bieżąco wyjaśniane były zagadnienia dotyczące przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu świadczeń 500+ przez cudzoziemców.

(akta kontroli str. 27-29)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Placówka SG posiadając wiedzę o nieprawidłowościach w obszarze wypłaty 500+ dla cudzoziemców podejmowała działania w zakresie przeciwdziałania nienależnemu pobieraniu tych świadczeń. Funkcjonariusze Placówki SG z własnej inicjatywy w trakcie spotkań i rozmów z przedstawicielami Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego oraz ośrodkami pomocy społecznej przedstawili problem możliwych nieprawidłowości w pobieraniu świadczeń 500+ oraz potrzebę przeciwdziałania temu zjawisku. Mając świadomość, że ośrodki pomocy społecznej nie mają do tego odpowiednich narzędzi, Placówka SG zaoferowała pomoc w weryfikowaniu i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane jest świadczenie 500+ faktycznie zamieszkują z wnioskodawcą na terenie RP.

Placówka SG była przygotowana pod względem organizacyjno - kadrowym, aby pomimo wykonywania bieżących obowiązków wynikających z ustawowych zadań podjąć w ramach pomocy dla MOPS w Rzeszowie działania weryfikacyjno - kontrolne.

OBSZAR

Współpraca Placówki Straży Granicznej z ośrodkami pomocy społecznej w zakresie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane było świadczenie 500+ rzeczywiście zamieszkiwały z wnioskodawcą na terytorium RP.

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2019 r. żaden z ośrodków pomocy społecznej nie zwracał się do Placówki SG z prośbą o pomoc w weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane było świadczenie 500+ zamieszkiwały z wnioskodawcą pod wskazanym na terytorium RP.

Pismem z dnia 13 grudnia 2019 r. skierowanym do dyrektora MOPS w Rzeszowie komendant Placówki SG zwrócił się z prośbą o przekazanie danych personalnych cudzoziemców z państw trzecich, którzy korzystają ze świadczeń wychowawczych 500+. W niniejszym piśmie wskazano, że uzyskanie powyższych informacji posłuży do podjęcia czynności weryfikacyjno - kontrolnych mających na celu ustalenie czy cudzoziemcy korzystający z przedmiotowego świadczenia i ich dzieci, faktycznie zamieszkują na terenie RP. Ponadto, komendant Placówki SG wskazał, że podjęta współpraca może przyczynić się nie tylko do ujawnienia i ścigania cudzoziemców, wobec których zachodzić będzie uzasadnione podejrzenie wyłudzenia środków

finansowych z pomocy społecznej, ale także będzie pełnić funkcję prewencyjną, mającą w efektywny sposób przeciwdziałać tego rodzaju procederom w przyszłości. W 2020 r. MOPS w Rzeszowie zwracał się 20 razy z wnioskami o pomoc w weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane było świadczenie 500+ zamieszkiwały z wnioskodawcą na terytorium RP. Inne ośrodki pomocy społecznej z terenu właściwości miejscowej Placówki SG w 2020 r. nie zwracały się ani razu z taką prośbą. Od 1 stycznia 2021 r. do 17 marca 2021 r. MOPS w Rzeszowie zwracał się siedem razy z wnioskiem o pomoc w weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane jest świadczenie 500+ zamieszkuje z wnioskodawcą na terytorium RP. Inne ośrodki pomocy społecznej znajdujące się na terenie działalności służbowej Placówki SG od początku 2021 r. do 17 marca 2021 r. nie zwracały się ani razu z taką prośbą.

(akta kontroli str. 30-34)

Placówka SG podjęła działania w każdym spośród 27 przypadków, w których MOPS w Rzeszowie zwrócił się o przeprowadzenie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacane jest świadczenie 500+ zamieszkiwały z wnioskodawcą na terytorium RP.

(akta kontroli str. 35)

Ponadto MOPS w Rzeszowie w 2020 r. zwrócił się do Placówki SG w 376 przypadkach o udostępnienie informacji granicznej w zakresie przekraczalności granicy przez cudzoziemców, którzy byli beneficjentami świadczeń 500+. W 2021 r. (do 17 marca 2021 r.) MOPS w Rzeszowie zwrócił w 145 przypadkach z wnioskami o udzielenie ww. informacji.

Analiza 20 przypadków wniosków, jakie w 2020 r. do Placówki SG skierował MOPS w Rzeszowie w sprawie pomocy w weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacano świadczenia 500+ zamieszkuje z wnioskodawcą na terenie RP wykazała, że: w trzech przypadkach podjęto działania weryfikacyjno - kontrolne po 4 miesiącach od wpływu stosownego pisma¹⁴, w sześciu przypadkach podjęto czynności weryfikacyjno - kontrolne po upływie 3,5 miesiąca od wpływu pism¹⁵, w 11 przypadkach podjęto czynności weryfikacyjno - kontrolne w okresie od 1 do 7 dni od wpływu pisma.

Ustalono, że długotrwałe opóźnienie w podjęciu czynności weryfikacyjno - kontrolnych, dotyczące ww. dziewięciu przypadków, które w 2020 r. wpłynęły do Placówki SG wynikało z sytuacji spowodowanej okolicznościami pandemii SARS-CoV-2. W związku z wytycznymi Głównego Inspektora Sanitarnego MSWiA dla Straży Granicznej z dnia 28 lutego 2020 r., jak również poleceniami Komendanta Głównego Straży Granicznej zdecydowano, aby podejmowane przez pion do spraw cudzoziemców czynności weryfikacyjno - kontrolne tymczasowo ograniczyć do niezbędnego minimum przy zachowaniu szczególnej ostrożności w przypadku kontaktu z osobami podejrzanymi o zakażenie nowym typem koronawirusa. W związku z tym w Placówce SG wstrzymano realizację wszystkich czynności weryfikacyjno - kontrolnych, które wynikały z pism MOPS w Rzeszowie z 2020 r., które wpłynęły do Placówki SG po dniu 12 marca 2020 r. O tym fakcie powiadomiono MOPS w Rzeszowie pismem z dnia 23 marca 2020 r. Realizacja powyższych czynności rozpoczęła się ponownie w lipcu 2020 r. z uwagi na pismo Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 25 czerwca 2020 r., dotyczące podjęcia od dnia 26 czerwca 2020 r. realizacji zadań właściwych dla pionu ds. cudzoziemców w pełnym zakresie. Pozostałe czynności

¹⁴ Dwa pisma z prośbą o weryfikację wpłynęły do Placówki SG dnia 8 października 2020 r., a czynności weryfikacyjno - kontrolne podjęto w dniu 8 lutego 2021 r., jedno pismo wpłynęło 18 marca 2020 r., a czynności weryfikacyjno - kontrolne podjęto 10 lipca 2020 r.

¹⁵ Dwa pisma z prośbą o weryfikację wpłynęły do Placówki SG dnia 18 marca 2020 r., a czynności weryfikacyjno - kontrolne podjęto dnia 2 lipca 2020 r., cztery pisma z prośbą o weryfikację wpłynęły do Placówki SG w dniu 20 marca 2020 r., a czynności weryfikacyjno - kontrolne podjęto w dniu 6 lipca 2020 r.

weryfikacyjno - kontrolne, wynikające z pism MOPS w Rzeszowie, które wpłynęły do Placówki SG po dniu 8 lipca 2020 r. były realizowane bez zwłoki do 7 dni od otrzymania stosownego pisma. Realizacja dwóch ostatnich próśb o podjęcie działań weryfikacyjno - kontrolnych, które zostały wystosowane przez MOPS w Rzeszowie w 2020 r. została odłożona w czasie (na 2021 r.) z uwagi na pismo Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 9 października 2020 r., dotyczące wstrzymania od dnia 10 października 2020 r. realizacji zadań właściwych dla pionu ds. cudzoziemców, w tym m.in. przeprowadzania czynności weryfikacyjno - kontrolnych. Powyższe wytyczne odwołane zostały pismem Zarządu do Spraw Cudzoziemców Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 1 lutego 2021 r., dotyczącym rozpoczęcia od dnia 1 lutego 2021 r. realizacji czynności służbowych w pełnym zakresie, w tym m.in. działań weryfikacyjno - kontrolnych. Czynności weryfikacyjno-kontrolne w związku z dwoma wnioskami MOPS w Rzeszowie z 2020 r. zostały zrealizowane 8 lutego 2021 r.

Wszystkie wnioski (siedem) o przeprowadzenie czynności weryfikacyjno - kontrolnych, które wpłynęły do Placówki SG z MOPS w Rzeszowie w 2021 r.¹⁶ były realizowane na bieżąco do 5 dni od otrzymania stosownego pisma.

(akta kontroli str. 36-40)

Wszystkie wnioski¹⁷ MOPS w Rzeszowie o udostępnienie informacji granicznej, w zakresie przekraczalności granicy przez cudzoziemców beneficjentów świadczeń 500+, były realizowane w terminie do 30 dni, tj. zgodnie z § 6 ust. 1 Zarządzenia nr 57 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 23 sierpnia 2019 r. w sprawie *udostępniania przez Straż Graniczną uprawnionym organom państwowym informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji*¹⁸.

(akta kontroli str. 41-67)

W 2020 r. spośród 20 przeprowadzonych na prośbę MOPS w Rzeszowie czynności weryfikacyjno - kontrolnych czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacano świadczenia 500+ zamieszkiwały z rodzicami na terytorium RP, w siedmiu przypadkach Placówka SG ustaliła, że ich dzieci nie przebywały na terytorium RP. W 2021 r. (do 17 marca) z siedmiu przeprowadzonych czynności weryfikacyjno - kontrolnych w powyższym zakresie w dwóch przypadkach Placówka SG ustaliła, że dzieci cudzoziemców nie przebywały na terytorium RP.

(akta kontroli str. 68-69)

Placówka SG zarówno w przypadku potwierdzenia jak i niepotwierdzenia zamieszkiwania na terytorium RP dzieci cudzoziemców, na które wypłacano świadczenia 500+, w terminie do siedmiu dni od ustalenia stanu faktycznego, informację taką przekazywała do MOPS w Rzeszowie.

Placówka SG nie posiada wiedzy na temat decyzji, jakie podejmował MOPS w Rzeszowie w wyniku przekazywanych przez nią ustaleń w zakresie przebywania cudzoziemców beneficjentów świadczeń 500+ z dziećmi pod wskazanym adresem na terytorium RP.

(akta kontroli str. 70)

Problemem w zakresie ustalenia faktycznego miejsca pobytu cudzoziemca wraz z dziećmi na terytorium RP jest fakt, iż na podstawie baz danych, które posiada Straż Graniczna ustalone i weryfikowane są jedynie wyjazdy bądź przyjazdy cudzoziemców, którzy przekraczają granice terytorium RP. Brak jest natomiast możliwości dokonania sprawdzenia przekroczenia przez cudzoziemców granic wewnętrznych Państw Strefy Schengen z uwagi na brak kontroli na tych granicach.

¹⁶ Do dnia 17 marca 2021 r.

¹⁷ W 2020 r. było 37 wniosków, a w 2021 r. (do 17 marca) było 129 wniosków MOPS w Rzeszowie o udostępnienie informacji granicznej.

¹⁸ Dz. Urz. KGSG poz. 59.

Mogą więc zachodzić sytuacje, w których cudzoziemcy przekraczają granice wewnętrzną Państw Strefy Schengen i przebywają faktycznie poza terytorium RP. Podobny problem może zaistnieć w przypadku, gdy cudzoziemcy opuszczają terytorium RP jadąc na Ukrainę przez Słowację, a więc poza polską kontrolą graniczną. Kontrolę graniczną cudzoziemcy będą przechodzić na granicy słowacko-ukraińskiej. Mając na uwadze powyższe, bez analizy paszportu cudzoziemców i zweryfikowania stempli kontroli granicznej ustalenie okresów ich faktycznego przebywania na terytorium RP na podstawie elektronicznych baz danych Straży Granicznej może nie w pełni odzwierciedlać realną sytuację pobytową cudzoziemca. Placówka SG podejmowała czynności weryfikacyjno - kontrolne na prośbę MOPS w Rzeszowie. Prośba taka zawierała dane cudzoziemca oraz adres, pod którym zamieszkanie zadeklarował wnioskodawca wraz z dziećmi, na które pobierane są świadczenia 500+. Problemem dla Placówki SG jest w tym przypadku brak zdjęć zarówno cudzoziemców wnioskodawców jak też ich dzieci. Funkcjonariusze Straży Granicznej nie zawsze posiadają fotografie wnioskodawców cudzoziemców, a weryfikacja w miejscu zamieszkania polega m.in. na okazaniu osobom zamieszkałym w najbliższym sąsiedztwie fotografii cudzoziemców deklarujących pobyt pod wskazanym adresem. Sąsiedzi cudzoziemców nie znają ich nazwisk i imion, a brak ich fotografii uniemożliwia ich identyfikację. Problemem dla Placówki SG występującym podczas czynności weryfikacyjno-kontrolnych jest również brak kontaktu telefonicznego do wskazanego w prośbie ośrodka pomocy społecznej cudzoziemca. Niejednokrotnie cudzoziemcy zmieniają miejsce zamieszkania i funkcjonariusze nie zastają ich pod wskazanym, deklarowanym adresem pobytu na terytorium RP. W przypadku, gdy cudzoziemiec przeprowadził się i zmienił adres zamieszkania na terytorium RP, bez wykonania telefonu i rozmowy z nim niejednokrotnie funkcjonariusze Straży Granicznej nie są w stanie ustalić jego nowego adresu pobytu.

Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG mjr SG Jan Karpiński wyjaśnił, że: *„W przypadku niepotwierdzenia adresu zamieszkania i nieustalenia przez funkcjonariuszy nowego miejsca pobytu cudzoziemca, nie zdarzyło się ponowne zapytanie przez ośrodek pomocy społecznej o przeprowadzenie czynności kontrolno-weryfikacyjnych w stosunku do tego samego cudzoziemca.”*

(akta kontroli str. 71)

Istotnym problemem w przypadku podejmowania przez funkcjonariuszy Placówki SG czynności weryfikacyjno - kontrolnych wobec cudzoziemców na prośbę MOPS w Rzeszowie jest brak informacji zwrotnej o efektach działań funkcjonariuszy w postaci uchylecia bądź zmiany decyzji o przyznaniu świadczenia 500+. Z uwagi na to, że organem prowadzącym postępowanie w zakresie przyznawania świadczeń 500+ jest ośrodek pomocy społecznej, brak jest umocowań prawnych dotyczących przekazywania informacji dotyczącej cofnięcia lub zmiany decyzji wobec cudzoziemca.

Kierownik Grupy ds. Cudzoziemców Placówki SG wyjaśnił, że: *„Ważne w tym przypadku jest to, że cudzoziemiec składając wniosek o przyznanie świadczenia 500+ czynił to pod rygorem odpowiedzialności kamej za składanie fałszywego oświadczenia. Można by zadać pytanie, czy w przypadku zweryfikowania, że dzieci cudzoziemca, na które w dniu składania wniosku o udzielenie świadczenia 500+ nie przebywały na terytorium RP organ prowadzący postępowanie zawiadamia właściwą prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa. We wszystkich przypadkach podejmowania czynności kontrolno - weryfikacyjnych istotnym elementem byłoby wprowadzenie do ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci możliwości przeprowadzania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej wywiadów środowiskowych oraz dokonywania sprawdzenia lokalu analogicznie do art. 11 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.*

Umożliwiłoby to realizowanie czynności służbowych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej odpowiednio umocowanych przepisami prawa, nie narażając się tym samym na zarzuty cudzoziemców dotyczące podstaw prawnych realizacji czynności kontrolno-weryfikacyjnych dotyczących świadczenia 500+. O ile przekazanie informacji granicznych realizowane jest na podstawie art. 24 i art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci [...], o tyle realizacja czynności kontrolno-weryfikacyjnych, która odbywa się w „terenie” powinna być uregulowana w analogiczny sposób jak czynności określone w ustawie o cudzoziemcach w art. 11 ust. 1 pkt 1 i przybrać formę wywiadu środowiskowego.”

(akta kontroli str. 72-73)

Z uwagi na zaistniałą od marca 2020 r. sytuację epidemiczną na terytorium RP funkcjonariusze Placówki SG realizując swoje zadania postępowali zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Sanitarnego MSWiA dla Straży Granicznej oraz zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego Straży Granicznej w tym względzie. W związku z powyższym w Placówce SG wstrzymano realizację wszystkich czynności weryfikacyjno - kontrolnych w stosunku do próśb, które wpłynęły po dniu 12 marca 2020 r. O tym fakcie poinformowano MOPS w Rzeszowie pismem z dnia 23 marca 2020 r. i jednocześnie przekazano, iż powyższe czynności zostaną przeprowadzone w najbliższym możliwym terminie, a informacja o ich efektach zostanie przekazana niezwłocznie. Czynności te zrealizowano w dniach 2-10 lipca 2020 r. po wznowieniu realizacji działań pionu ds. cudzoziemców zgodnie z wytycznymi Komendy Głównej Straży Granicznej. Podobnie z uwagi na wytyczne Komendy Głównej Straży Granicznej z dnia 9 października 2020 r. dotyczące wstrzymania od dnia 10 października 2020 r. realizacji zadań właściwych dla pionu ds. cudzoziemców w tym m.in. czynności weryfikacyjno - kontrolnych, funkcjonariusze Placówki SG nie zrealizowali dwóch wniosków¹⁹ MOPS w Rzeszowie. Wnioski te zrealizowano w dniu 8 lutego 2021 r. po rozpoczęciu z dniem 1 lutego 2021 r. realizacji czynności służbowych w pełnym zakresie, w tym działań weryfikacyjnych.

Ustalono, że w każdym przypadku, gdy MOPS w Rzeszowie występował o pomoc w przeprowadzeniu czynności weryfikacyjno-kontrolnych czy dzieci cudzoziemców przebywały z wnioskodawcą pod wskazanym adresem na terytorium RP, Placówka SG podjęła działania²⁰.

Wnioski²¹, z którymi zwracał się MOPS w Rzeszowie dotyczące udostępnienia informacji granicznych odnośnie przekraczania granicy państwowej RP przez cudzoziemców beneficjentów świadczeń 500+ były realizowane na bieżąco (pomimo sytuacji pandemicznej). Wynikało to z faktu, że ustalenie tych informacji polega na analizie baz danych Straży Granicznej i nie wymaga wyjazdów w teren, które w pozostałych przypadkach były ograniczane i zawieszane.

(akta kontroli str. 74-491)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Placówka SG w ramach pomocy dotyczącej weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców, na które wypłacano świadczenia 500+ zamieszkiwały na terytorium RP wykonywała ww. czynności na prośbę MOPS w Rzeszowie²². Placówka zrealizowała wszystkie prośby MOPS w Rzeszowie dotyczące weryfikacji i kontroli (w terenie) czy dzieci cudzoziemców zamieszkują z wnioskodawcą na terytorium RP

¹⁹ MOPS w Rzeszowie wystąpił do Placówki SG w 2020 r. z 37 wnioskami o udostępnienie informacji granicznej, a w 2021 r. (do 9 marca) z 129 takimi wnioskami.

²⁰ W części przypadków z opóźnieniami wynikającymi z sytuacji pandemicznej.

²¹ W okresie od 2020 r. do 9 marca 2021 r. MOPS w Rzeszowie wystąpił do Placówki SG w 166 przypadkach z wnioskami o udostępnienie informacji granicznych odnośnie przekraczania granicy państwowej RP przez cudzoziemców beneficjentów świadczeń 500+.

²² Ze względu na skalę zjawiska problem ten dotyczył MOPS w Rzeszowie. Pozostałe ośrodki pomocy społecznej z terenu właściwości miejscowej Placówki SG ze względu na to, że problem ten ich nie dotyczył, nie zwracały się o pomoc.

W części przypadków długotrwałe opóźnienia w realizacji wniosków MOPS w Rzeszowie odnośnie weryfikacji i kontroli czy dzieci cudzoziemców przebywały z wnioskodawcą na terytorium RP wynikały z przyczyn niezależnych od Placówki SG. Spowodowane to było czasowym wstrzymaniem wszystkich zadań właściwych dla pionu ds. cudzoziemców w związku z pandemią Covid-19.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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 piśmie²³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli. 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.

Rzeszów, 23 czerwca 2021 r.

Kontroler
Stefan Gados
Doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
Dyrektor
Wiesław Motyka

/-/

/-/

²³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.