



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 18 listopada 2009 r.

Pan

Rafał JURKOWLANIEC

Wojewoda Dolnośląski

LWR-410-16-01/2009

P/09/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu (zwany dalej „Urzędem”), w zakresie realizacji zadań w sprawach obywatelstwa polskiego w latach 2007–2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 28 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Wojewodzie niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację przez Wojewodę Dolnośląskiego, zadań w sprawach obywatelstwa polskiego.

Powyższą ocenę uzasadniają ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny cząstkowe.

1. Zadania Wojewody w sprawach obywatelstwa polskiego realizował Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców (zwany dalej „Wydziałem”). W badanym okresie Wydział rozpatrzył 3.786 spraw z zakresu objętego kontrolą, (z tego 1.623 w 2007 r., 1.549 w 2008 r. i 614 w I półroczu 2009 r.), z czego NIK zbadała 51 spraw, w tym: 25 o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego (na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim², zwanej dalej „ustawą”), 5 o uznanie obywatelstwa (art. 9 ust. 1 ustawy), 11

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. z 2000 r. Nr 28 poz. 353 ze zm.

o nabycie obywatelstwa polskiego (art. 10 ust. 1 ustawy) oraz 10 spraw o nadanie obywatelstwa polskiego (art. 8 ustawy).

2. NIK zwraca uwagę na pogarszanie się efektywności i sprawności załatwiania spraw. W półrocznych okresach objętych badaniem NIK, wskaźnik opanowania wpływu spraw³, wyliczony dla tych okresów, ukształtował się odpowiednio na poziomie: 0,93; 1,05; 0,92; 0,97 i 0,97. Natomiast średnia jego wielkość, wyliczona za cały okres objęty kontrolą, wyniosła 0,97 i nie odbiegała od średniej dla wszystkich urzędów wojewódzkich 0,96⁴.

W ocenie NIK, świadczyć to może o nienadążaniu Urzędu z załatwianiem systematycznie zwiększającej się liczby spraw. Niekorzystnie zmienił się także wskaźnik wydajności, informujący ile dni trwa załatwianie jednej sprawy, w półrocznych okresach objętych badaniem NIK, którego wartość wzrosła z 0,78 w I półroczu 2008 r. do 1,22 w I półroczu 2009 r., (podczas, gdy dla 16 urzędów wynosił odpowiednio od 0,85 i 0,83). Z kolei wskaźnik wydajności mierzony średnią liczbą rozpoznawanych spraw na jednego pracownika, zmniejszył się: ze 150 w I półroczu 2008 r. do 102 w I półroczu 2009 r., (podczas gdy dla 16 urzędów wojewódzkich wzrósł odpowiednio ze 149 do 151), a w okresach rocznych z 325 w 2007 r. do 310 w 2008 r., (podczas gdy dla 16 urzędów wojewódzkich wzrósł z 209 do 302).

W wyniku analizy jednej ze spraw ujawniono, że dopiero po 174 dniach od złożenia wniosku zarejestrowano w ewidencji POBYT wnioski obywatelki Ukrainy o nadanie obywatelstwa polskiego, mimo iż postępowanie w Delegaturze DUW w Jeleniej Górze było wszczęte ponad pół roku wcześniej. Zaznaczyć jednak należy, iż zaistniała zwłoka w tym przypadku wynikała z nieskutecznych, wielokrotnie podejmowanych przez Urząd prób skontaktowania się z wnioskodawczynią, celem uzupełnienia wniosku.

Rejestracja złożonych wniosków w sprawach o stwierdzenie posiadania obywatelstwa polskiego trwała do 12 dni; w sprawach o uznanie za obywatela polskiego do 11 dni, a w sprawach o nabycie obywatelstwa – do 103 dni. NIK podkreśla, że niezależnie od przyczyn obiektywnych, na które Urząd nie miał wpływu, jako długi należy ocenić czas, jaki upływał od złożenia wniosku do wydania decyzji administracyjnej. W sprawach z art. 17 ust. 4 sięgał on do 257 dni (a po uwzględnieniu drugiej decyzji /pozytywnej/ do 527 dni).

³ iloraz liczby rozpatrzonych spraw i liczby spraw, które wpłynęły

⁴ pozyskanych z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA)

W 7 przypadkach (21,9% zbadanych spraw łącznie z decyzjami po wyrokach WSA), Urząd dochował ustawowego miesięcznego terminu załatwienia sprawy (art. 35 § 3 Kpa⁵), a w 8 kolejnych sprawach (25,0%), dwumiesięcznego terminu. W pozostałych 53,1 % zbadanych spraw ustawowych terminów nie dochowano. Spośród 5 zbadanych spraw z art. 9 ust. 1, w żadnej nie wydano decyzji w terminie miesięcznym, a w 3 kolejnych (60, 0%), decyzje zostały wydane przed upływem dwumiesięcznego terminu. Z kolei w sprawach z art. 8, czas jaki upływał od złożenia wniosku do wydania stanowiska sięgnął nawet 203 dni.

NIK zwraca uwagę, że ze zwłoką, wynoszącą 25 dni od wydania decyzji administracyjnej, nadawano pisma w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego.

3. O ile na pozytywną ocenę zasługuje jakość wydawanych decyzji mierzona stosunkiem decyzji wzruszonych do rozpatrzonych ogółem (na 3.786 decyzji rozpatrzonych w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego tylko 45 decyzji zostało wzruszonych przez MSWiA i WSA, natomiast utrzymano w mocy 189 decyzji), to już relacje decyzji wzruszonych w stosunku do decyzji objętych postępowaniem odwoławczym i skargowym ocenić należy negatywnie (19,2% decyzji wzruszonych).

Na proporcje te ujemny wpływ miała, zdaniem NIK, odmowa przez Wojewodę Dolnośląskiego stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego (art. 17 ust. 4 ustawy) osobom, które w latach 1957-1958 złożyły podania skierowane do Rady Państwa Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z prośbą o zezwolenie na zmianę obywatelstwa, z uwagi na ich wyjazd na pobyt stały do Izraela, w oparciu o wydaną w dniu 23 stycznia 1958 r. uchwałę Nr 5/58 Rady Państwa PRL⁶.

Zaznaczyć jednak należy, iż przedmiotowe odmowy zgodne były ze stanowiskiem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który po rozpatrzeniu odwołań stron, utrzymywał każdorazowo w mocy decyzje Wojewody Dolnośląskiego, również stojąc na stanowisku, że przedmiotowa uchwała spowodowała wskazane w niej skutki prawne, jako skuteczne zezwolenie na zmianę obywatelstwa, (tym bardziej, iż zgodnie z izraelskim prawem powrotu „*Law of return*” osoby te nabyły obywatelstwo Państwa Izrael) – to zdaniem sądu administracyjnego, „*brak dowodów potwierdzających fakt przekazania Radzie Państwa przez Prezesa Rady Ministrów, podań wnioskodawców*”, stanowił wystarczająca podstawę uchylenia przedmio-

⁵ ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000r.nr 98, poz. 1071 ze zm.).

⁶ uchwała Nr 5/58 Rady Państwa z dnia 23 stycznia 1958 r. (niepublikowana)

towych decyzji Ministra SWiA i Wojewody, a w konsekwencji prowadził do wydawania (przez Wojewodę), kolejnych decyzji, tym razem już pozytywnych dla stron.

4. Średni koszt rozpoznania jednej sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego w Urzędzie⁷ wzrósł z 51,90 zł w 2007 r., do 74,36 zł w 2008 r. (w I półroczu 2009 r. 63,80 zł). Pozytywnie NIK ocenia ujęcie przez Pana Wojewodę, jako dysponenta części 85/02, budżetu na 2009 r. w układzie funkcji, zadań i podzadań wraz z celami, określeniem ich mierników oraz podaniem ich docelowej wartości na następny rok budżetowy. Zastrzeżenia budzi jednak przyjęty miernik realizacji podzadania (16.3.1), tj. *liczba złożonych wniosków*. NIK podkreśla jednak, iż tak określony miernik nie pozwalał na rzetelne dokonanie pomiaru efektywności działania (efektywności i sprawności załatwiania spraw) Urzędu gdyż jego wartość była od funkcjonowania służb Wojewody niezależna (o liczbie złożonych wniosków decydowali wszak sami wnioskodawcy).

5. NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień, prowadzenie przez Urząd rejestrów wniosków dotyczących obywatelstwa polskiego, określonych w art. 18c ustawy, w tym z użyciem ogólnopolskiego teleinformatycznego systemu „POBYT”. W formie elektronicznej prowadzono także rejestry wniosków o nadanie obywatelstwa polskiego przez Prezydenta RP oraz spisy pozostałych spraw z badanego zakresu. NIK zwraca uwagę, że stosowane narzędzia informatyczne nie dawały jednak możliwości bieżącego monitorowania m.in. terminów poszczególnych etapów procesu decyzyjnego, czy wydawanych stanowisk MSWiA i orzeczeń WSA. Stwierdzone uchybienia, dotyczące m.in. terminowości dokonywania wpisów w rejestrach, dotyczyły przede wszystkim okresów, kiedy sprawy z zakresu obywatelstwa polskiego rozpatrywane były przez delegatury Urzędu (w Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzych), tj. w 2007 r.

Pozytywnie natomiast ocenić należy prowadzenie dla każdej zbadanej sprawy akt, zawierających m.in. wniosek i kompletną korespondencję pomiędzy wnioskodawcą i organem. Wszystkie czynności dowodowe były udokumentowane w aktach sprawy, w tym zapytania i odpowiedzi kierowane np. do IPN, Policji, Krajowego Rejestru Karnego. Każda ze spraw z art. art. 8, 9 i 10 miała założoną metryczkę, a na poszczególnych etapach rozpatrywania sprawy, w przypadku wszelkich wątpliwości organu, występowano do wnioskodawców (pełnomocników) o wyjaśnienie wątpliwych kwestii.

⁷ wyliczony proporcjonalnie do udziału pracowników Oddziału obywatelstwa polskiego w wydatkach pozapła-
cowych DUW (bez wynagrodzeń i pochodnych)

Wszystkie skontrolowane decyzje Wojewody Dolnośląskiego wydane w przedmiotowych sprawach zawierały pouczenie, czy i w jakim trybie służy od nich odwołanie. W decyzjach, w których rozstrzygnięcie było pozytywne dla strony, odstępowano od uzasadnienia powołując, jako podstawę prawną art. 107 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego.

Działaniem legalnym, ale zdaniem NIK nierzetelnym było uprzedzające, już po kilku dniach od wpłynięcia wniosku (nawet – po upływie dwóch dni), informowanie przez Urząd stron o niedotrzymaniu jedno - lub dwumiesięcznego terminu załatwienia sprawy. Wprawdzie we wszystkich skontrolowanych sprawach, w których istniało zagrożenie ustawowych terminów DUW informował strony, podając przyczynę zwłoki (głównie z uwagi na konieczność uzyskania informacji, np. z IPN, Komendy Wojewódzkiej Policji, czy urzędów miast/gmin) i przewidywany termin zakończenia sprawy, to zdaniem NIK informowanie stron o niemożliwości rozpatrzenia sprawy w krótszym okresie zanim jeszcze Urząd mógł powziąć informację o przesłankach do sformułowania takiej oceny, wypacza instytucję sygnalizacji, wynikającą z art. 35 Kpa.

Tylko w 1 z 9 spraw, w których strony złożyły odwołanie od decyzji Wojewody (spośród ogółu 51 zbadanych), nie dochowano terminu 14 dniowego, o którym mowa w art. 129 § 2 Kpa. Uchybienie terminu (jednodniowe) dotyczyło sprawy obywatela Państwa Izrael, któremu Wojewoda Dolnośląski odmówił stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, a Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie skorzystał z art. 58 Kpa (możliwość przywrócenia terminu), albowiem strona nie wystąpiła z taką prośbą.

Uchybienia 7 dniowego terminu na przesłanie odwołania wraz z aktami sprawy Ministrowi SWiA, stwierdzono w 4 (z 9) sprawach. O ile prowadzone czynności wyjaśniające, zmierzające do ewentualnego załatwienia sprawy przez Urząd we własnym zakresie na podstawie art.132 Kpa, w ramach, tzw. samokontroli organu, NIK ocenia pozytywnie, to fakt, że w żadnej ze skontrolowanych spraw Wojewoda Dolnośląski nie wydał nowej decyzji, albowiem (cyt.) „*nie znajdował podstaw do jego zastosowania*”, na taką ocenę już nie zasługuje.

6. Pozytywnie ocenić należy fakt, że rozpoznawanie przedmiotowych spraw z zakresu obywatelstwa polskiego a następnie kontrolowanie jakości prac odbywało się w oparciu o pisemne procedury. W ocenie NIK, system ten był należycie udokumentowany oraz zapewniał możliwość prowadzenia kontroli, zgodnie z zasadą „*wielu par oczu*”. Prace związane z oceną formalną wniosków o refundację, realizowane były dla każdego weryfikowanego wniosku w taki sam sposób oraz zgodnie z obowiązującymi procedurami, tzn. w spo-

sób ciągły (w całym okresie objętym kontrolą), w sposób spójny (wszystkie operacje podlegające działaniu systemu traktowane były jednakowo) i formalne skuteczny (zostawiały właściwą ścieżkę kontrolną). Uchybieniem było jednak to, iż ww. procedury były opracowane jeszcze dla dawnego Wydziału Spraw Obywatelskich i Migracji i nie do końca uwzględniały nowe uwarunkowania dot. struktury organizacyjnej Urzędu. Pozytywnie ocenić należy, również oznakowanie każdej wydanej decyzji (postanowienia) inicjałami pracownika, któremu powierzono sprawę do rozpatrzenia, co pozwalało od razu na jego identyfikację.

7. NIK pozytywnie ocenia, że wyartykułowana misja działalności DUW, tj. *„Zadowolenie klientów z działalności urzędu (jako) główny wyznacznik oceny pracy urzędu”*, w odniesieniu do pracy Oddziału spraw obywatelskich, znajdowała uzasadnienie. Potwierdziły to m.in. wyniki ankiet przeprowadzonych wśród interesantów Urzędu.

Uchybieniem był natomiast częściowy brak korelacji godzin przyjęć interesantów Wydziału (od 8.30 do 15.30), z godzinami urzędowania DUW (wg tablicy informacyjnej od 8.00 do 16.00), a we środy odpowiednio do 17.30 i 18.00. Przyjmowanie wnioskodawców odbywało się na bieżąco. Urząd stworzył godziwe warunki oczekiwania, dostępne były także pomocnicze formularze, a pracownicy DUW pomagali interesantom w ich wypełnianiu.

Efektywności, sprawności i jakości załatwiania spraw, służyło podnoszenie kwalifikacji zawodowych zatrudnionych pracowników, jako element wdrożonego w DUW systemu zarządzania jakością⁸. Potrzeby dalszych szkoleń dowodzi natomiast skarga interesanta, który zarzucił pracownikom Oddziału udzielenie mu nieprawidłowej informacji, w wyniku czego złożył wniosek o nadanie obywatelstwa, mimo że w sposób ewidentny nie spełniał warunków do jego uzyskania, a wniosek ten został negatywnie rozpatrzony przez Prezydenta RP. Dlatego negatywnie ocenić należy fakt, iż proces rozpoznawania spraw z zakresu objętego kontrolą nie był poddawany badaniom audytowym, ani też objęty kontrolą wewnętrzną Urzędu.

8. Ponadto ustalono, że Minister SWiA podjął działania w kierunku wyjaśnienia posiadania polskiego dowodu osobistego przez matkę wnioskodawcy, któremu Wojewoda Dolnośląski odmówił w 2008 r. stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego, uzasadniając odmowę faktem, iż w 1993 r. Wydział Konsularny Ambasady RP w Bonn wydał jej zezwolenie na zmianę obywatelstwa polskiego na obywatelstwo RFN (zezwoenie rozciągało się również na jej dziecko, tj. wnioskodawcę). W toku prowadzonego przez DUW postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że w dniu 27 września 2005 r. Prezydent Miasta Legnicy wydał mat-

⁸ wg normy PN-EN-ISO 9001:2001

ce wnioskodawcy dowód osobisty, a następnie dnia 19 grudnia 2008 r. w Oddziale Zamiejscowym DUW we Wrocławiu Delegatura w Legnicy, otrzymała ona dokument paszportowy. Z powyższego wynika, że w 2005 r. matka wnioskodawcy otrzymała dowód osobisty w sytuacji nie posiadania obywatelstwa polskiego, a w konsekwencji wbrew art. 3 ustawy o dokumentach paszportowych wyrobiła paszport. NIK sygnalizując powyższą nieprawidłowość, wskazuje na brak mechanizmów zapobiegających jej powstaniu. Jednocześnie NIK pozytywnie ocenia wyeliminowanie z obrotu prawnego obu dokumentów wydanych z naruszeniem prawa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. *Podjęcie skutecznych działań mających na celu przyspieszenie postępowań w sprawach z zakresu obywatelstwa polskiego, bez uszczerbku jakości wydawanych rozstrzygnięć.*
2. *Rozważenie możliwości zainstalowania w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców DUW systemu komputerowego (kompatybilnego z systemem POBYT), umożliwiającego np. monitorowanie terminowości, stanowisk MSWiA i orzeczeń WSA.*
3. *Dokonanie aktualizacji pisemnych procedur rozpoznawania i kontrolowania spraw z zakresu obywatelstwa polskiego.*
4. *Dostosowanie godzin pracy Urzędu do godzin przyjęć interesantów przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców.*
5. *Zaniechanie uprzedzającego, już po kilku dniach od daty wpływu wniosku, informowania stron o niedotrzymaniu ustawowego terminu rozpatrzenia sprawy.*
6. *Dokonanie zmiany miernika realizacji podzadania 16.3.1 budżetu zadaniowego, tak by pozwalał na stwierdzenie, czy założone cele zostały osiągnięte.*
7. *Ujęcie w planach badań audytowych lub kontroli wewnętrznej, zagadnień z zakresu spraw obywatelskich.*

Niezależnie od ww wniosków pokontrolnych dotyczących spraw z zakresu obywatelstwa polskiego NIK wnosi o wypracowanie mechanizmów uniemożliwiających wydawanie paszportu osobom nieuprawnionym.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura we Wrocławiu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Wojewodę w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag

i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Wojewodzie prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.