



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

LWR.410.026.01.2018

Pan
Joachim Brudziński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 19/2019 Kolegium NIK
z dnia 24 kwietnia 2019 r.

P/18/105 – „Przygotowanie administracji publicznej do obsługi cudzoziemców”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „Ministerstwo” lub „MSWiA”), ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Joachim Brudziński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od dnia 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: a) Bartłomiej Sienkiewicz, Minister Spraw Wewnętrznych, od dnia 25 lutego 2013 r. do dnia 21 września 2014 r., b) Teresa Piotrowska, Minister Spraw Wewnętrznych, od dnia 22 września 2014 r. do dnia 15 listopada 2015 r., c) Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczące spraw związanych z cudzoziemcami oraz nadzór nad organami realizującymi zadania w tym zakresie.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 maja 2014 r. do dnia 31 grudnia 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	1. Grzegorz Fikus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/200/2018 z dnia 18 września 2018 r. oraz nr LWR/22/2019 z dnia 30 stycznia 2019 r. 2. Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/245/2018 z dnia 26 listopada 2018 r. 3. Marcin Kaliński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/199/2018 z dnia 18 września 2018 r.

(akta kontroli str. 1-3, 3747)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. – dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo podejmowało działania mające na celu realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców.

Poziom zatrudnienia pracowników MSWiA bezpośrednio zajmujących się sprawami dotyczącymi cudzoziemców był adekwatny do realizowanych zadań. Pracownicy ci byli merytorycznie przygotowani do wykonywania obowiązków z tego zakresu. Niemniej w przypadku dwóch pracowników, mimo ustawowego obowiązku, nie stworzono indywidualnego planu rozwoju zawodowego (dalej: „IPRZ”), co jednakże nie miało znaczącego wpływu na działalność MSWiA w zakresie obsługi spraw związanych z cudzoziemcami.

W Ministerstwie nierzetelnie monitorowano proces wykonywania decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: „Minister”) o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu, wydawanej w trybie art. 329a ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o *cudzoziemcach*³, gdyż w pięciu na sześć takich spraw wybranych do kontroli, nie dysponowano informacjami Straży Granicznej (dalej: „SG”) potwierdzającymi wykonanie tych decyzji, tj. opuszczenie przez cudzoziemców terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: „RP”). W ocenie NIK, z uwagi na charakter podejmowanych rozstrzygnięć, a także obowiązki Ministra w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, winien on posiadać aktualną wiedzę o realizacji zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia terytorium RP.

Minister, realizując obowiązek wynikający z art. 4 ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁴ (dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”), podejmował współpracę z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵. Angażował się również w działania wpisujące się w realizację celu nr 10 „*Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*”, tj. w przedmiocie poprawy jakości i zwiększenia szybkości obsługi administracyjnej obywateli oraz osób prawnych poprzez użycie nowoczesnych instrumentów zarządzania. Podejmował także współpracę z krajowymi i zagranicznymi instytucjami, organizacjami pozarządowymi i placówkami naukowo-badawczymi w zakresie dotyczącym migracji i spraw cudzoziemców.

Ponadto Minister aktywnie uczestniczył i zgłaszał postulaty w sprawach dotyczących migracji, cudzoziemców i administracji obsługującej cudzoziemców w ramach koordynowanych przez Ministra Inwestycji i Rozwoju prac nad „*Priorytetami społeczno-gospodarczymi polityki migracyjnej*” i dokumentem implementacyjnym do tego opracowania, mimo zgłaszanych przez jego przedstawicieli wątpliwości w zakresie właściwości organu koordynującego te prace. Zgodnie bowiem z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*⁶ (dalej: „ustawa o działach administracji rządowej”), to Minister – kierujący działem sprawy wewnętrzne – koordynuje działania związane z polityką migracyjną państwa. Podkreślić należy, że do dnia zakończenia czynności kontrolnych⁷ funkcjonowały w strukturach administracji centralnej trzy podmioty, których obszar właściwości obejmował politykę migracyjną, tj. międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji i wewnątrzresortowy Zespół do spraw przygotowania dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*” w MSWiA, oraz Zespół roboczy ds. polityki społeczno-

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2094, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1265, ze zm.

⁵ Wcześniej z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.

⁷ 18 stycznia 2019 r.

gospodarczych polityki migracyjnej w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju. W ocenie NIK taki podział kompetencji, w tym między dwóch ministrów, jest działaniem nieefektywnym i może skutkować sporami, trudnościami w skoordynowaniu działań oraz dublowaniem kompetencji.

Minister nie opracował dokumentu o charakterze strategicznym, który określałby zakres koordynacji i działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną państwa oraz wskazywał kierunki kształtowania tej polityki, pomimo że w dniu 18 października 2016 r. Rada Ministrów uznała poprzednie dokumenty o takim charakterze za nieobowiązujące. W okresie objętym niniejszą kontrolą podjęto wprowadzić działania zmierzające do jego opracowania, jednak dotychczas nie zakończyły się one powodzeniem. W związku z tym, w ocenie NIK, należy zintensyfikować działania w celu sfinalizowania prac nad założeniami nowej polityki migracyjnej państwa, biorąc pod uwagę istniejące uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne. Podkreślić należy, że o stworzenie takiego dokumentu NIK wnioskowała już w maju 2018 r. po przeprowadzonej w Ministerstwie kontroli P/16/036 – „*Polityka migracyjna państwa*”.

Nadzór Ministra nad wojewodami w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami był niewystarczający i nie w pełni skuteczny. Działania ukierunkowane m.in. na usprawnienie obsługi cudzoziemców w urzędach wojewódzkich, nie przyniosły oczekiwanych efektów. Wojewodowie – w zdecydowanej większości – nie dochowywali ustawowych terminów na załatwianie spraw cudzoziemców związanych z legalizacją ich pobytu na terytorium RP. Pomimo że w MSWiA trwały prace dotyczące stworzenia polityki nadzorczej Ministra wobec podległych organów i jednostek, w tym prace dotyczące modyfikacji i zintensyfikowania nadzoru nad Szefem Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: „Szef UdSC”), to nie zostały one zakończone do czasu kontroli NIK. Zauważyć jednocześnie należy, że jeszcze w lipcu 2014 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w ramach opracowania pt. „*Nadzór w administracji rządowej*”, rekomendowała wypracowanie polityki nadzoru przez każdego z ministrów. Również praktykowane i przyjęte w Ministerstwie zasady dokumentowania czynności nadzorczych, prowadzonych wobec wojewodów i Szefa UdSC, nie pozwalały na dokonanie całościowej oceny skuteczności tego nadzoru ze strony Ministra.

W przypadku siedmiu na 14 skontrolowanych skarg na działalność wojewodów w sprawach związanych z organizacją obsługi cudzoziemców, nie zostały one – wbrew art. 229 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*⁸ (dalej: „KPA”), rozpatrzone przez Ministra, ale przekazane w większości do załatwienia przez inny organ.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

1. Działania Ministra dotyczące spraw związanych z cudzoziemcami oraz nadzór nad organami realizującymi zadania w tym zakresie

1.1. Działania Ministra dotyczące spraw związanych z cudzoziemcami

Opis stanu faktycznego

1.1.1. W okresie objętym kontrolą w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (dalej: „MSW”) i MSWiA⁹ komórkami organizacyjnymi zajmującymi się bezpośrednio sprawami związanymi z cudzoziemcami były: Departament Polityki Migracyjnej¹⁰ (dalej: „DPM”) i Departament Analiz i Polityki Migracyjnej¹¹ (dalej: „DAiPM”). Stan zatrudnienia¹² w tych komórkach wynosił średnio 31,1 etatów, w tym 27,8 etatów w 2014 r., 28,8 etatów w 2015 r., 30,0 etatów w 2016 r. oraz 34,5 etatów w latach 2017-2018. Bezpośrednio sprawami związanymi z cudzoziemcami w badanym okresie zajmowało się łącznie 55 osób.

Podsekretarz Stanu w MSWiA Renata Szczęch (dalej: „Podsekretarz Stanu”) wskazała, że wzrost zatrudnienia w okresie objętym kontrolą wynikał przede wszystkim z przejęcia zadania dotyczącego wydawania decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu na podstawie art. 329 ustawy o cudzoziemcach. W jej ocenie aktualny poziom zatrudnienia należy uznać za adekwatny do realizowanych zadań i jest on wynikiem przeprowadzanych, w badanym okresie, naborów wewnętrznych i zewnętrznych.

W kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 15 naborów (siedem wewnętrznych i osiem zewnętrznych), w tym: trzy w 2014 r. (dwa wewnętrzne i jeden zewnętrzny), dwa w 2016 r. (dwa wewnętrzne), cztery w 2017 r. (trzy wewnętrzne i jeden zewnętrzny) i sześć w 2018 r. (sześć zewnętrznych, w tym jeden był w toku). W zakończonych w badanym okresie 14 naborach zgłosiło się łącznie 46 kandydatów (z czego 28 spełniało wymagania formalne), spośród których wybrano dziewięć osób.

(akta kontroli str. 12-13, 37-45, 200, 210-211)

Na podstawie szczegółowej kontroli 16 akt osobowych pracowników bezpośrednio zajmujących się sprawami związanymi z cudzoziemcami ustalono, że:

- wszyscy pracownicy legitymowali się wymaganym przepisami prawa wykształceniem i stażem pracy;
- w stosunku do wszystkich pracowników, w opisach stanowisk pracy, zawarto wymóg znajomości języka obcego na określonym poziomie;
- wszystkie zakresy obowiązków i opisy stanowisk pracy były aktualne oraz zawierały zadania realizowane przez tych pracowników.

Z kolei na podstawie szczegółowej kontroli dotyczącej pięciu wybranych pracowników bezpośrednio zajmujących się sprawami cudzoziemców: [a] dla dwojga nie stworzono IPRZ; [b] w odniesieniu do pozostałych trzech pracowników nie zrealizowano większości zaplanowanych w IPRZ szkoleń.

(akta kontroli str. 37-45, 187-194, 212, 538-719, 725, 808)

⁹ Od dnia 16 listopada 2015 r.

¹⁰ Do dnia 15 listopada 2015 r.

¹¹ Od dnia 9 kwietnia 2016 r.

¹² Według danych: w latach 2014-2017 – stan na dzień 31 grudnia; w 2018 r. – stan na dzień 30 września.

1.1.2. W kontrolowanym okresie¹³ do MSWiA wpłynęły 92 powiadomienia¹⁴ o wydaniu cudzoziemcowi zaświadczenia potwierdzającego istnienie domniemania, że jest ofiarą handlu ludźmi, o którym mowa w art. 170 ustawy o cudzoziemcach.

Minister nie odnotował w rejestrze informacji, o których mowa w art. 171 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, tj. informacji o tym, że cudzoziemiec, któremu wydano zaświadczenie (na podstawie art. 170 ww. ustawy): [a] aktywnie, dobrowolnie i z własnej inicjatywy ponownie nawiązał kontakt z osobami podejrzanymi o popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 189a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*¹⁵, lub [b] przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę wbrew przepisom prawa.

Podsekretarz Stanu wskazała, że w MSWiA nie istniały wewnętrzne regulacje (procedury) określające termin (wyznacznik) wpisu do rejestru ww. informacji (o których mowa w art. 171 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach).

(akta kontroli str. 14)

1.1.3. W okresie objętym kontrolą, nie wpłynęły wnioski o udostępnienie danych z rejestru, o którym mowa w art. 428 ust. 1 pkt 7 ustawy o cudzoziemcach (tj. rejestru zaświadczeń, o których mowa w art. 170 ww. ustawy).

Według Podsekretarza Stanu powodem tego była funkcjonująca w ww. okresie praktyka dzielenia się z upoważnionymi organami informacjami o zidentyfikowanych ofiarach handlu ludźmi, mająca na celu szybsze i sprawniejsze zapewnienia im bezpieczeństwa. Wystosowywane do odpowiednich organów pisma zawierały informację o wpisie zaświadczenia, o którym mowa w art. 170 ustawy o cudzoziemcach i/lub informację o zgłoszeniu danej osoby do „Programu wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi”¹⁶.

W badanym okresie wystosowano łącznie 145 pism, w tym:

- 42 pisma (dotyczące 42 cudzoziemców) zawierające informacje wyłącznie o zgłoszeniu danej osoby do „Programu wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi”
- 103 pisma (dotyczące 77 cudzoziemców), wśród których: 24 dotyczyło wyłącznie zgłoszenia do „Programu wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi”, 31 dotyczyło wyłącznie wpisu zaświadczenia do Systemu Informatycznego POBYT, 48 dotyczyło zarówno zgłoszenia do „Programu wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi”, jak i wpisu zaświadczenia do Systemu Informatycznego POBYT.

(akta kontroli str. 15, 213-259)

1.1.4. W latach 2016-2018 Minister wydał łącznie 12 decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu w trybie art. 329a ustawy o cudzoziemcach, w tym dwie w 2016 r. i po pięć w 2017 r. i w 2018 r. Przestankami do wydania ww. decyzji były obawy, że osoby te mogą prowadzić działalność terrorystyczną (10 decyzji, w tym dwie w 2016 r. i po cztery w 2017 r. i w 2018 r.) lub szpiegowską (dwie decyzje, po

¹³ W 2018 r. według stanu na dzień 30 września.

¹⁴ W tym: 76 ze SG, 10 z Prokuratury i 6 z Policji.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1600, ze zm.

¹⁶ MSWiA od 2016 r. realizowało, we współpracy z organizacjami pozarządowymi, „Program wsparcia i ochrony ofiary/świadka handlu ludźmi”, przeznaczony dla cudzoziemców. Ustalono w nim specjalny mechanizm zgłaszania ofiar i domniemanych ofiar handlu ludźmi do udziału w tym Programie. Mechanizm ten został określony dokumentem pn.: „Algorytm postępowania dla funkcjonariuszy organów ścigania w przypadku ujawnienia przestępstwa handlu ludźmi” i był stosowany od 2009 r. przez funkcjonariuszy Policji i SG (w 2015 r. nastąpiła aktualizacja tego dokumentu). Zgodnie z jego zapisami, po powzięciu przypuszczenia, że cudzoziemiec jest ofiarą handlu ludźmi oraz w przypadku zgody tej osoby na oferowaną pomoc, organ ścigania zgłaszał cudzoziemca do tego Programu, a MSWiA potwierdzało objęcie tym Programem i informowało o tym określone instytucje, tj. SG, Policję, Prokuraturę Krajową (Generalną) oraz organizacje pozarządowe prowadzące na zlecenie Ministra ww. Program w ramach zadania publicznego pn. „Prowadzenie Krajowego Centrum Interwencyjno-Konsultacyjnego dla ofiar handlu ludźmi”.

jednej w 2017 i w 2018 r.). Wnioskodawcą w przypadku wszystkich ww. decyzji był Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i żadna z nich nie została prawomocnie uchylona¹⁷.

Na sześć wybranych do szczegółowej kontroli spraw¹⁸ ustalono, że: [a] we wszystkich przypadkach decyzje o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu wydano w terminie do 56 dni, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 KPA; [b] w dwóch przypadkach decyzje zaskarżono, a sąd administracyjny oddalił skargi; [c] w jednym przypadku do dokumentacji sprawy załączono potwierdzenie wykonania decyzji, tj. pismo z informacją o opuszczeniu przez cudzoziemca terytorium RP (po upływie siedmiu dni od daty doręczenia decyzji).

(akta kontroli str. 16, 260-335)

1.1.5. W kontrolowanym okresie do Ministra nie wpłynęły wnioski o rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej: [a] umieszczenia danych cudzoziemca w wykazie cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, [b] przedłużenia okresu obowiązywania wpisu, albo [c] usunięcia z wykazu danych cudzoziemca, tj. wnioski, o których mowa w art. 440 ust. 2 ustawy o *cudzoziemcach*, w związku z czym Minister nie wydawał nakazów, o których mowa w art. 440 ust. 3 tej ustawy.

(akta kontroli str. 16)

1.1.6. MSWiA nie dysponowało szczegółowymi danymi na temat wielkości środków z budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie poszczególnych zadań wynikających z ustawy o *cudzoziemcach*.

Komendant Główny SG poinformował, że w kontrolowanym okresie¹⁹ na sprawy związane z cudzoziemcami wydatkowano łącznie 194 687,8 tys. zł²⁰, w tym na: [a] przejazd nie więcej niż dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, o którym mowa w art. 333 ust. 1 ww. ustawy (6,9 tys. zł²¹); [b] finansowanie pomocy w dobrowolnym powrocie, o którym mowa w art. 335 ust. 1 ww. ustawy (6 009,8 tys. zł²²); [c] wydanie i wykonanie decyzji o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu, o którym mowa w art. 336 ust. 1 ww. ustawy (9 354,6 tys. zł²³); [d] doprowadzenie cudzoziemca do granicy albo do portu lotniczego albo morskiego odpowiedzialnego państwa członkowskiego, do którego następuje przekazanie, o którym mowa w art. 393b ust. 6 ww. ustawy (806,8 tys. zł²⁴); [e] umieszczenie i pobyt małoletniego cudzoziemca w placówce opiekuńczo-wychowawczej, o którym mowa w art. 397 ust. 6 ww. ustawy (2,6 tys. zł²⁵); [f] funkcjonowanie strzeżonych ośrodków oraz aresztów dla cudzoziemców, o których mowa w art. 408 ww. ustawy (177 830,0 tys. zł²⁶); [g] badania, o których mowa w art. 413 ust. 1 ww. ustawy (677,1 tys. zł²⁷).

¹⁷ Skargi cudzoziemców były oddalane przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.

¹⁸ Po dwie z każdego roku obowiązywania art. 329a ustawy o *cudzoziemcach*, tj. z lat 2016-2018.

¹⁹ W latach 2014-2017 według stanu na dzień 31 grudnia, a w 2018 r. według stanu na dzień 30 września.

²⁰ W tym: 35 020,6 tys. zł w 2014 r., 37 215,3 tys. zł w 2016 r., 40 730,8 tys. zł w 2017 r. oraz 35 261,4 tys. zł w 2018 r. (do 30 września).

²¹ W tym: 1,9 tys. zł w 2015 r. i 5,0 tys. zł w 2017 r.

²² W tym: 241,2 tys. zł w 2014 r., 1 229,0 tys. zł w 2015 r., 2 325,2 tys. zł w 2016 r., 1 604,1 tys. zł w 2017 r. i 610,3 tys. zł w 2018 r.

²³ W tym: 981,8 tys. zł w 2014 r., 2 263,1 tys. zł w 2015 r., 1 809,8 tys. zł w 2016 r., 2 395,0 tys. zł w 2017 r. i 1 904,9 tys. zł w 2018 r.

²⁴ W tym: 164,9 tys. zł w 2014 r., 204,6 tys. zł w 2015 r., 121,7 tys. zł w 2016 r., 206,0 tys. zł w 2017 r. i 109,6 tys. zł w 2018 r.

²⁵ W tym: 0,9 tys. zł w 2015 r., 0,1 tys. zł w 2016 r. i 1,6 tys. zł w 2018 r.

²⁶ W tym: 33 526,1 tys. zł w 2014 r., 33 385,1 tys. zł w 2015 r., 36 338,9 tys. zł w 2016 r., 42 117,9 tys. zł w 2017 r. i 32 462,0 tys. zł w 2018 r.

²⁷ W tym: 106,6 tys. zł w 2014 r., 130,9 tys. zł w 2015 r., 135,1 tys. zł w 2016 r., 131,6 tys. zł w 2017 r. i 172,9 tys. zł w 2018 r.

Na zwiększenie w latach 2014-2017 wydatków Urzędu do Spraw Cudzoziemców (dalej: „UdSC”) na realizację zadań związanych z pomocą udzielaną cudzoziemcom przeznaczono 42 737,6 tys. zł²⁸.

(akta kontroli str. 17, 738-739)

1.1.7. Minister, realizując obowiązek wynikający z art. 4 ust. 7 pkt 1 ustawy o *promocji zatrudnienia*”, podjął współpracę z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej²⁹ przy określaniu sektorów działalności o szczególnym natężeniu powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium RP. W dniu 16 lipca 2014 r. dokonał bowiem – w ramach uzgodnień – analizy przesłanego w dniu 30 czerwca 2014 r. projektu dokumentu pn.: „*Ocena ryzyka oraz sektory działalności o szczególnym natężeniu powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu w Polsce*” (dalej: „*Ocena ryzyka*”). W powyższej analizie Minister zawarł uwagi natury metodologicznej. Z kolei w odniesieniu do zadań, o których mowa w art. 4 ust. 7 pkt 2 ww. ustawy, Minister w ramach uzgodnień z ministrem właściwym do spraw pracy wnosił uwagi do propozycji informacji dla Komisji Europejskiej.

Podsekretarz Stanu wskazała, że: [a] po przekazaniu przez Ministra uwag do projektu dokumentu „*Ocena ryzyka*” nie przedkładano do ponownych uzgodnień powyższego dokumentu, gdyż ustawa o *promocji zatrudnienia* nie wskazuje jak często taka ocena i ww. wykaz sektorów działalności mają być dokonywane; [b] nie podejmowano współpracy w zakresie planowania wielkości napływu cudzoziemców z punktu widzenia potrzeb polskiej gospodarki i rynku pracy, gdyż zgodnie z art. 21 ustawy o *działach administracji rządowej* wiodącym resortem w tym zakresie jest resort pracy, który nie podjął inicjatywy w tej sprawie, a Minister nie ma możliwości ani instrumentów do samodzielnego określenia potrzeb rynku pracy i gospodarki; rozporządzenie ministra właściwego do spraw pracy, o którym mowa w art. 90b ustawy o *promocji zatrudnienia* nie zostało dotychczas wydane.

(akta kontroli str. 18, 204, 336-361)

1.1.8. Minister podejmował działania wpisujące się w realizację celu 10³⁰ „*Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności*”³¹ w zakresie poprawy jakości i zwiększenia szybkości obsługi administracyjnej obywateli oraz osób prawnych poprzez użycie nowoczesnych instrumentów zarządzania. W związku z tym:

- w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (dalej: „FAMI”), w 2017 r. ogłoszono dwa ograniczone nabory wniosków skierowane do urzędów wojewódzkich, w ramach których środki FAMI przeznaczano m.in. na działania mające na celu usprawnienie pracy urzędów wojewódzkich (wydziałów do spraw cudzoziemców), w tym ich doposażenie w sprzęt, a także na wynagrodzenia; projekty znajdowały się w trakcie wdrażania;
- dokonano analizy sytuacji kadrowej urzędów wojewódzkich i UdSC;
- zalecono wojewodom niezwłoczne przeprowadzenie naborów i faktyczne zwiększenie stanu zatrudnienia w wydziałach właściwych w sprawach cudzoziemców oraz dokonanie niezbędnych analiz i podjęcie działań, które mogą wpłynąć na poprawę obsługi klienta i skrócenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcie w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców;
- podjęto działania naprawcze w Departamencie Legalizacji Pobytu UdSC w celu zwiększenia szybkości rozpatrywania spraw;

²⁸ W tym: 14 374,0 tys. zł w 2014 r., 9 566,0 tys. zł. w 2015 r., 9 639,6 tys. zł w 2016 r. i 9 158,0 tys. zł w 2017 r.

²⁹ Obecnie Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

³⁰ Stworzenie sprawnego państwa jako modelu działania administracji publicznej.

³¹ Przejętego uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności* (M.P. poz. 121).

- podjęto działania w celu wzmocnienia ogólnej sytuacji kadrowej UdSC oraz urzędów wojewódzkich;
- zagadnienia związane z obsługą cudzoziemców podejmowano na naradach z wojewodami.

(akta kontroli str. 33-35, 120-145, 151-186, 1045-1047, 1063-1163, 1194-1232, 3129-3257)

1.1.9. Pismem z dnia 20 grudnia 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów poinformował m.in. Ministra, że decyzją Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (dalej: „KERM”) z dnia 23 listopada 2016 r. powierzono Sekretarzowi Stanu w Ministerstwie Rozwoju misję utworzenia międzyresortowego zespołu ds. polityki migracyjnej i opracowania kompleksowej polityki migracyjnej państwa wraz z zadaniami i harmonogramem realizacji³².

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poinformował, że decyzję o wyznaczeniu ówczesnego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju na przewodniczącego zespołu ds. polityki migracyjnej KERM podjął³³ po przedstawieniu przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Rozwoju: [a] diagnozy problemu związanego z powstającą luką na rynku pracy i brakiem wykwalifikowanych zasobów ludzkich; [b] koncepcji działań na rzecz uzupełnienia luk kompetencyjnych, opracowaną w oparciu o wkłady Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, MSWiA, Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwa Edukacji Narodowej oraz Ministerstwa Rozwoju. Zdefiniowany problem, jak i propozycja działań miały charakter międzyresortowy, a celem działań było zapewnienie dostępności zasobów ludzkich na rynku pracy potrzebnych do rozwoju gospodarczego kraju. Decyzja o powołaniu pod przewodnictwem ówczesnego wiceministra rozwoju zespołu ds. polityki migracyjnej, złożonego z reprezentujących zainteresowane ministerstwa ekspertów została podjęta w drodze uzgodnienia, podczas posiedzenia, po zapoznaniu się z problemem i przeprowadzeniu dyskusji.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o *działach administracji rządowej*, to minister właściwy do spraw wewnętrznych koordynuje działania związane z polityką migracyjną państwa, zgodnie z obowiązującym w dniu 23 listopada 2016 r. rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Rozwoju i Finansów*³⁴, Minister Rozwoju i Finansów kierował następującymi działami administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, gospodarka, instytucje finansowe i rozwój regionalny, a Ministerstwo Rozwoju zapewniało obsługę Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie działów administracji rządowej: gospodarka i rozwój regionalny. Z kolei zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie *szczegółowego zakresu działania Ministra Inwestycji i Rozwoju*³⁵, Minister Inwestycji i Rozwoju kieruje następującymi działami administracji rządowej: budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, a także rozwój regionalny.

Dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju poinformował, że potrzeba wypracowania w perspektywie krótkookresowej nowych rozwiązań w ramach polityki migracji zarobkowych w celu uzupełnienia niedoborów zasobów pracy w niektórych sektorach została wskazana

³² Któremu, na posiedzeniu w dniu 4 stycznia 2017 r., nadano nazwę roboczą: *Zespół międzyresortowy ds. społeczno-gospodarczych aspektów polityki migracyjnej*, a który zgodnie z ustaleniami (między Ministrem Inwestycji i Rozwoju z przedstawicielami wybranych resortów) z dnia 8 marca 2018 r. został zastąpiony (zgodnie z zaleceniem Prezesa Rady Ministrów) *Zespołem roboczym ds. społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej*, którego członkami są ministrowie i wiceministrowie.

³³ Zgodnie z § 2.1 zarządzenia nr 131 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 września 2016 r. w sprawie *Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów* jego zadaniem jest m.in. zapewnienie koordynacji działań i sprawne podejmowanie decyzji w sprawach gospodarczych i rozwojowych.

³⁴ Dz. U. poz. 1595.

³⁵ Dz. U. poz. 94, ze zm.

w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*³⁶ (dalej: „SOR”). Za wypracowanie nowej koncepcji Polityki Migracyjnej Polski zgodnie z SOR jest odpowiedzialne MSWiA w ramach obszaru „Bezpieczeństwo narodowe”. Jednak z uwagi na pilną potrzebę wypracowania rozwiązań mających na celu uzupełnienie niedoborów zasobów na polskim rynku pracy, co jest kluczowe dla polskiej gospodarki, w uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, powołany został zespół roboczy złożony z właściwych dla tej kwestii przedstawicieli resortów, którego celem było opracowanie dokumentów służących zaproponowaniu rozwiązań odpowiadających na ww. wyznawania. W toku prac ustalono m.in., że głos rozstrzygający przysługuje Ministrowi, w celu zapewnienia spójności opracowywanych dokumentów z przyszłą strategią migracyjną, o której mowa w SOR. Poinformował także, że projektowane zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie międzyresortowego Zespołu do spraw społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej nie zostało ostatecznie wydane, a podjęta w tym zakresie decyzja wynikała z roboczych ustaleń poczynionych podczas posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów, które odbyło się w dniu 13 lipca 2017 r. W trakcie posiedzenia ww. Komitet przyjął zarządzenie i warunkowo rekomendował Prezesowi Rady Ministrów, zostawiając do jego rozstrzygnięcia kwestie potrzeby i zasadności powołania nowego formalnego zespołu. Rezygnując z procedowania zarządzenia, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju uwzględniło analogiczne uwagi resortów i Rządowego Centrum Legislacji, wskazujące na możliwość powielenia zakresu prac międzyresortowego Zespołu ds. Migracji koordynowanego przez MSWiA. W toku prac uznano jednocześnie, że formułą zespołu roboczego jest wystarczająca do opracowania projektu dokumentu i nie ma konieczności powoływania formalnego zespołu.

(akta kontroli str. 1051, 1377-1386, 2548-2549, 3662-3670, 3690-3701)

W wyniku prac, które toczyły się ostatecznie w ramach nieformalnego zespołu międzyresortowego w 2017 r. (koordynowane przez Ministra Inwestycji i Rozwoju) wypracowano dokument pn.: „*Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*” (przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23 marca 2018 r.), który stanowi zestaw założeń dla opracowywania docelowego dokumentu implementacyjnego „*Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej. Plan działania na lata 2018-2015*”, do prac na którym Minister został zaproszony przez Ministra Inwestycji i Rozwoju pismem³⁷ z dnia 15 marca 2018 r. W treści pisma Minister Inwestycji i Rozwoju wskazał m.in., że wyniki prac zostaną przekazane do wykorzystania nowej polityki migracyjnej państwa, której przygotowanie nadzoruje Minister.

Prace nad dokumentem implementacyjnym stanowiącym operacjonalizację założeń określonych w dokumencie „*Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*” odbywały się w ramach nieformalnego zespołu roboczego pod przewodnictwem Ministra Inwestycji i Rozwoju³⁸. W drodze kompromisu ustalono podział priorytetów według poszczególnych resortów ze wskazaniem, w niektórych przypadkach, resortów/podmiotów współpracujących, co zostało następnie uszczegółowione

³⁶ Przyjętej uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – M.P. poz. 260.

³⁷ Ministrowi na tym etapie przypisano następujące działania: [1] doskonalenie systemów monitorowania procesów migracyjnych (emigracji i imigracji) poprzez identyfikację i usprawnienie funkcjonowania istniejących rejestrów publicznych zawierających dane na temat procesów migracyjnych oraz umożliwienie monitorowania pobytu cudzoziemców w Polsce (we współpracy z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej); [2] stworzenie systemu punktów wsparcia dla cudzoziemców (tzw. one stop shop) oferujących kompleksową pomoc cudzoziemcowi w kraju (m.in. pomoc w znalezieniu mieszkania, informacji o możliwości kształcenia dla dzieci, zapoznanie z procedurami i prawem polskim, uzyskiwanie niezbędnych pozwoleń).

³⁸ Roboczy regulamin zespołu został przyjęty w drodze konsensusu na spotkaniu zespołu, które odbyło się w dniu 9 maja 2018 r.

w pracach nad dokumentem implementacyjnym³⁹. Projekt dokumentu implementacyjnego został opracowany w dniu 1 czerwca 2018 r., a następnie skierowany do uzgodnień międzyresortowych. W dniu 17 lipca 2018 r. dokument był przedmiotem obrad KERM⁴⁰. Następnie w dniu 28 sierpnia 2018 r. projekt został skierowany pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów, bez wskazania przewidywanego terminu przyjęcia dokumentu. Według stanu na 25 lutego 2019 r. projekt ten był procedowany przez Zespół do spraw Programowania Prac Rządu.

(akta kontroli str. 18-19, 1048, 1387-1394, 1416-1657, 3662-3689, 4570)

W pracach na opracowaniem obu dokumentów („*Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*” oraz „*Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej. Plan działania na lata 2018-2015*”) Minister za pośrednictwem swoich przedstawicieli brał aktywny udział⁴¹. W toku prac stwierdzali oni jednak m.in., że: [a] koordynacja polityki migracyjnej Polski, zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej jest wyłączną kompetencją Ministra; [b] w opinii MSWiA nie ma możliwości rozgraniczenia aspektów społeczno-gospodarczych z całej kompleksowej polityki migracyjnej państwa. Powyższy pogląd podzielił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej podkreślając prymat kwestii bezpieczeństwa, stwierdzając, że powiązanie polityki migracyjnej z rynkiem pracy, powinno się odbywać w oparciu o funkcjonujący porządek prawny, a resortem odpowiedzialnym za koordynację polityki migracyjnej jest MSWiA.

W toku prac, w maju 2018 r., ustalono m.in., że prace prowadzone będą w sposób uwzględniający priorytetowe traktowanie kwestii związanych z bezpieczeństwem państwa, co przekładać się będzie na możliwość zawetowania przez przedstawiciela MSWiA propozycji rozstrzygnięć budzących wątpliwości w tym kontekście, a w przypadku pojawienia się rozbieżnych stanowisk w ramach spotkań organizowanych w formule eksperckiej, decyzje dotyczące ich rozstrzygnięcia będą podejmowane na zespole roboczym na poziomie ministrów oraz sekretarzy i podsekretarzy stanu.

Podsekretarz Stanu wskazała, że ww. dokumenty dotyczą problematyki społeczno-gospodarczej, która nie jest bezpośrednio związana z zadaniami MSWiA, niemniej w pierwszym z tych dokumentów (o charakterze bardzo ogólnym) znalazły się zapisy dotyczące m.in. rozwiązań i instrumentów uwzględniających priorytetowo bezpieczeństwo państwa, budowę sprawnego systemu zarządzania migracjami, wsparcie instytucji i służb odpowiedzialnych za obsługę cudzoziemców, a także wdrożenia narzędzi służących monitorowaniu procesów migracyjnych.

(akta kontroli str. 18-19, 1048, 1242-1657, 1879-1886, 3511-3543, 3662-3681)

1.1.10. Zarządzeniem nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w celu zapewnienia koordynacji zadań i uzgodnień działań realizowanych przez organy administracji rządowej w zakresie problematyki migracji oraz wymiany informacji i monitorowania prac prowadzonych na poziomie wspólnotowym utworzono Zespół

³⁹ Ministrowi, zgodnie z zapisami projektu dokumentu na etapie przekazania go Komitetowi Stałemu Rady Ministrów, powierzono działania: [1] doskonalenie systemów monitorowania procesów migracyjnych (emigracji i imigracji), poprzez identyfikację i usprawnienie funkcjonowania istniejących rejestrów publicznych zawierających dane na temat procesów migracyjnych oraz umożliwienie monitorowania pobytu cudzoziemców w Polsce – sformułowanie propozycji usprawniania metodologii gromadzenia i opracowywania danych, ewentualnie zmian w zakresie gromadzenia danych, oraz [2] wprowadzanie preferencji w sprawie łączenia rodzin dla członków rodziny cudzoziemca zaliczanego do grup preferowanych zamierzającego podjąć pracę w Polsce. Jednocześnie MSWiA wskazano jako resort współpracujący we wdrażaniu ośmiu działań.

⁴⁰ Z protokołu ustaleń z posiedzenia KERM, które odbyło się w dniu 17 lipca 2018 r. wynikało, że KERM rekomendował dalsze procedowanie dokumentu w ramach kolejnych etapów procesu legislacyjnego, z uwzględnieniem uwag podniesionych na posiedzeniu.

⁴¹ Na wniosek przedstawicieli MSWiA do treści dokumentu wprowadzano np. poprawki doprecyzowujące.

do Spraw Migracji⁴². Jest on organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów, którego przewodniczącym jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, a w jego skład powołano m.in. przedstawicieli 18 resortów i organów administracji rządowej. Posiedzenia Zespołu stanowiły płaszczyznę wymiany informacji gromadzonych w różnych resortach, propozycji zmian rozwiązań prawnych, wypracowania koncepcji dotyczących polityki migracyjnej państwa.

W dniu 2 grudnia 2014 r. Rada Ministrów przyjęła w trybie obiegowym dokument „Plan wdrażania dla dokumentu *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”. Określono w nim konkretne cele (zadania) organów administracji, metody realizacji tych zadań oraz terminy ich wykonania, jednakże zawarte w nim terminy zmian wskazanych tam ustaw lub rozporządzeń oraz zakres tych zmian miały charakter rekomendacji i nie stanowiły podstawy do wszczęcia procedur legislacyjnych z pominięciem trybu określonego w *Regulaminie pracy Rady Ministrów*. W dniu 18 października 2016 r., po rozpoznaniu sprawy w trybie obiegowym, na wniosek Ministra, Rada Ministrów uznała ww. dokument, a także dokument z dnia 31 lipca 2012 r. „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”, za nieobowiązujące z uwagi na ich nieadekwatność do aktualnej sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej Polski.

(akta kontroli str. 3712-3742)

MSWiA podejmowało następujące działania w celu opracowania nowego dokumentu pn. „*Polityka migracyjna Polski*”: [1] w dniu 24 maja 2016 r. zwrócono się do 16 adresatów⁴³ z pytaniami dotyczącymi problematyki emigracji lub imigracji⁴⁴; [2] Minister zarządzeniem Nr 56 z dnia 15 grudnia 2016 r. powołał Zespół do spraw przygotowania dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*”⁴⁵; [3] wystąpiono (w dniu 29 lipca 2018 r.) do ministerstw i urzędów centralnych z prośbą o aktualne wkłady do dokumentu, który zastąpiłby unieważnioną „*Politykę migracyjną Polski – stan obecny i postulowane działania*”.

Według Podsekretarza Stanu w Ministerstwie trwały prace scalające ww. informacje⁴⁶. Ponadto wskazała, że datą rzeczywistego rozpoczęcia prac nad „*Polityką migracyjną Polski*” był dzień 1 sierpnia 2017 r. Harmonogram prac przewidywał realizację następujących działań: [a] analiza i ocena poprzednich prac nad przygotowaniem „*Polityki migracyjnej Polski*” (zrealizowano); [b] analiza opinii społecznych w odniesieniu do dokumentów „*Polityka migracyjna Polski*” oraz „*Plan działania*” (zrealizowano); [c] przygotowanie metodologii prac nad nowym dokumentem określającym „*Politykę migracyjną Polski*” (zrealizowano); [d] określenie zakresu problematyki objętej nowym dokumentem (zrealizowano); [e] przekazanie uzgodnionego projektu dokumentu do podmiotów współodpowiedzialnych za kształtowanie i realizację polityki migracyjnej (zrealizowano⁴⁷); [f] zorganizowanie posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji –

⁴² Zarządzenie Nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji (niepublikowane, z późniejszymi zmianami); <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/201,Zespol-do-Spraw-Migracji.html> (dostęp w dniu 16 stycznia 2019 r.).

⁴³ W szczególności ministerstwa, Komendant Główny SG i UdSC.

⁴⁴ W oparciu o analizę odpowiedzi opracowany został rozdział „*Wstępny sondaż*” dotyczący polityki migracyjnej, a zwłaszcza ewentualnych zmian, które w ramach takiej polityki powinny zostać uwzględnione. Stał się on elementem materiału „*Krajowa polityka migracyjna 2016-2036*”, sporządzonego jako dokument wewnętrzny. Celem sporządzenia materiału było przygotowanie dokumentu wyjściowego dla ewentualnych dalszych prac nad polityką migracyjną kraju, który mógłby stać się przedmiotem uzgodnień różnych podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz cudzoziemców.

⁴⁵ W skład ww. zespołu weszli przedstawiciele dziewięciu departamentów MSWiA, Komendant Główny Policji, Komendant Główny SG oraz Szef UdSC.

⁴⁶ Według stanu na dzień 16 listopada 2018 r.

⁴⁷ Według Podsekretarza Stanu projekt dokumentu przekazany do prac Zespołu do Spraw Migracji został uzgodniony i zaakceptowany przez zespół wewnątrzresortowy MSWiA. Wyraziła nadzieję, że prace nad tekstem dokumentu postępować będą bez zbędnej zwłoki i na następnym posiedzeniu Zespołu możliwe będzie przyjęcie uzgodnionego projektu dokumentu. Wskazała także, że projekt dokumentu nie zawiera uwag Ministerstwa

w celu uzyskania akceptacji i lub ewentualnych poprawek do projektu dokumentu (zrealizowano⁴⁸).

Posiedzenie Zespołu do Spraw Migracji poświęcone m.in. dyskusji nad projektem dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*” odbyło się w dniu 19 grudnia 2018 r. Na posiedzeniu nie zaakceptowano jednak jego ostatecznej treści, natomiast sformułowano wnioski odnoszące się do tego dokumentu: [a] będzie dokumentem strategicznym określającym kierunki polityki migracyjnej państwa oraz wytyczne w formie rekomendacji dla poszczególnych resortów i innych instytucji publicznych w zakresie ich realizacji; szczegółowe działania służące realizacji zawartych w „*Polityce migracyjnej Polski*” rekomendacji zostaną opisane w odrębnym dokumencie wykonawczym – „*Planie działania*”; [b] do dnia 18 stycznia 2019 r. członkowie Zespołu prześlą do MSWiA skorygowanie i/lub uzupełnione wkłady do projektu „*Polityki migracyjnej Polski*” w zakresie ich właściwości.

(akta kontroli str. 20, 1049-1050, 1658-1660, 1903-2525, 2526-2547, 3417-3463, 3511-3543, 3712-3746)

Zespół do spraw przygotowania dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*”, realizując nałożone przez Ministra zadania⁴⁹ podjął następujące działania:

- 1) na pierwszym posiedzeniu w dniu 28 grudnia 2016 r.: a) omówiono przyczyny uchalenia przez Radę Ministrów dokumentów „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” i „*Planu wdrażania*”; b) przedstawiono prezentację uwarunkowań polityki migracyjnej, c) zaproponowano przyszłe działania Zespołu;
- 2) na drugim posiedzeniu w dniu 21 listopada 2018 r.: a) przeprowadzono dyskusję nad projektem „*Polityki migracyjnej Polski*”, b) przeanalizowano zmiany zachodzące w sytuacji migracyjnej kraju i wymieniono informacje o zauważonych nowych zjawiskach migracyjnych, trendach i zagrożeniach, c) przeprowadzono dyskusję w sprawie priorytetów polityki migracyjnej kraju oraz propozycjach rozwiązań prawnych i organizacyjnych, służących koordynacji i współdziałaniu organów administracji publicznej zajmujących się problematyką migracji międzynarodowej, d) poproszono o nadsyłanie dalszych uwag do projektu i poinformowano, że poprawiona wersja zostanie przekazana w trybie korespondencyjnym, a kolejnym etapem będzie przekazanie projektu dokumentu pod obrady międzyresortowego Zespołu do Spraw Migracji⁵⁰.

(akta kontroli str. 1658, 1661-1901)

W zakresie koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa Minister:

- a) przewodniczył zespołom działającym w obszarze szeroko rozumianych migracji: Zespołowi do Spraw Migracji, Międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, Międzyresortowemu Zespołowi do Spraw Zagospodarowania Granicy Państwowej;
- b) w ramach kontroli zarządczej, na poziomie MSWiA, sprawował funkcje nadzorcze nad SG i UdSC;
- c) organizował posiedzenia pionu kierownictwa MSWiA odpowiedzialnego za problematykę migracji;

Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, jednocześnie podkreśliła znaczenie tego Ministerstwa jako instytucji właściwej w kwestiach o szczególnym znaczeniu dla polityki migracyjnej.

⁴⁸ Zwołanie drugiego w 2018 r. posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji było realizacją wniosku pokontrolnego NIK, sformułowanego po kontroli P/16/036 – „*Polityka imigracyjna państwa*”. Posiedzenia Zespołu do Spraw Migracji odbyły się w dniach 20 marca i 18 grudnia 2017 r., oraz w dniach 29 czerwca i 19 grudnia 2018 r.

⁴⁹ [1] Przygotowanie dokumentu „*Polityka migracyjna Polski*” uwzględniającego sytuację kraju i pożądane działania państwa w odniesieniu do zjawisk migracji międzynarodowej, [2] przeanalizowanie zmian zachodzących w sytuacji migracyjnej kraju i sformułowanie wniosków stanowiących podstawę dla pożądanych działań państwa wobec zjawisk migracyjnych, [3] sformułowanie priorytetów polityki migracyjnej kraju, [4] zaproponowanie rozwiązań prawnych i organizacyjnych, służących koordynacji i współdziałaniu organów administracji publicznej zajmujących się problematyką migracji międzynarodowej.

⁵⁰ Nad przekazanym projektem Zespół do Spraw Migracji pracował na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2018 r.

d) uczestniczył w procedowaniu nowelizacji ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵¹ (dalej: „ustawa o udzielaniu ochrony na terytorium RP”);

e) zapewniał zorganizowanie w MSWiA Krajowego Punktu Kontaktowego Europejskiej Sieci Migracyjnej, którego dorobkiem są liczne konferencje międzyresortowe oraz opracowywanie raportów analitycznych.

W kontrolowanym okresie, pomimo docierających do Ministerstwa sygnałów (wyniki przeprowadzonych kontroli oraz składane do MSWiA skargi i wnioski), oprócz podjęcia działań opisanych w pkt 1.1.8. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, nie prowadzono prac nad zmianą procedury albo przemodelowaniem całego systemu i administracji zajmującej się zezwoleniami dla cudzoziemców. Ponadto, z uwagi na diagnozowane problemy z terminowością wydawania cudzoziemcom zezwoleń (w tym na pracę), w dniu 19 lipca 2018 r. Sekretarz Stanu w MSWiA wystosował do wszystkich wojewodów pismo, w którym poprosił o zwrócenie szczególnej uwagi na proces rozpatrywania wniosków o udzielenie zezwolenia na pracę sezonową w rolnictwie, składanych przez cudzoziemców oraz czas oczekiwania na wydanie ostatecznych decyzji.

(akta kontroli str. 19-20, 1051-1057, 2715)

1.1.11. W kontrolowanym okresie MSWiA współpracowało z instytucjami, organizacjami pozarządowymi i placówkami naukowo-badawczymi w kraju i za granicą w zakresie spraw migracyjnych i cudzoziemców.

We współpracy w ramach UE⁵² rola MSWiA – Departamentu Spraw Międzynarodowych polegała przede wszystkim na pracach nad aktami prawnymi reformującymi Wspólny Europejski System Azylowy. W ramach współpracy z pozostałymi organizacjami międzynarodowymi rola MSWiA polegała w szczególności na:

a) realizacji projektów we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji⁵³ (*International Organisation for Migration*)⁵⁴, w tym m.in: projektu „Migrant.info – wsparcie migrantów oraz wprowadzenie ich w społeczeństwo polskie”⁵⁵;

b) uczestnictwie w Międzynarodowym Ośrodku Rozwoju Polityki Migracyjnej⁵⁶ (*International Centre for Migration Policy Development*).

Natomiast w ramach współpracy z instytucjami pozarządowymi i ośrodkami naukowymi, rola MSWiA polegała w szczególności na uczestniczeniu w wydarzeniach związanych ze sprawami migracyjnymi i dotyczącymi cudzoziemców przedstawicieli MSWiA występujących w roli ekspertów prezentujących dany temat i/lub uczestniczących w dyskusji oraz proponowaniu organizatorom wydarzenia udziału przedstawicieli konkretnych organizacji pozarządowych.

MSWiA w kontrolowanym okresie nie prowadziło badań własnych, ani rejestrów administracyjnych dotyczących sytuacji migracyjnej kraju oraz cudzoziemców. Otrzymywało natomiast materiały przygotowane lub opracowane przez inne

⁵¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1109, ze zm.

⁵² Współpraca ta nie wiązała się z ponoszeniem kosztów (poza kosztami delegacji zagranicznych). Na potrzeby tej współpracy Departament Spraw Międzynarodowych MSWiA nie zlecał wykonywania żadnej odpłatnej dokumentacji.

⁵³ Koszty współpracy to przede wszystkim członkowska składka administracyjna oraz składki celowe na konkretne projekty współfinansowane przez różne podmioty, w tym MSWiA (szkolenia i konferencje itp.).

⁵⁴ Tematyka projektów obejmowała zarządzanie migracjami, w tym migracją zarobkową, zapobieganie i zwalczanie zjawiska handlu ludźmi, prawa migrantów, dobrowolne powroty i repatriację migrantów.

⁵⁵ MSWiA przystąpiło do tego projektu, współfinansowanego z FAMI na zasadzie partnerstwa. Celem projektu było ułatwienie integracji migrantów w RP poprzez zwiększenie świadomości dotyczącej ich praw i obowiązków w RP oraz podejmowanie działań przyczyniających się do przeciwdziałania dyskryminacji i wyzyskowi migrantów na polskim rynku pracy. Czas trwania projektu: od dnia 1 października 2015 r. do dnia 31 lipca 2018 r.

⁵⁶ Koszty współpracy to składki statutowe i celowe.

instytucje, w tym organizacje pozarządowe, np.: [a] „Serwis Instytutu Zachodniego” – materiał informacyjny w wersji elektronicznej; [b] „Monitor bezpieczeństwa Instytutu Zachodniego. Opracowanie dla organów administracji publicznej RP” – opracowanie informacyjno-analityczne; [c] pracę „Zagrożenie terrorystyczne w Niemczech. Najnowsza ocena Europolu i Eurojustu” – praca o charakterze analitycznym wydana przez Instytut Zachodni.

(akta kontroli str. 20-25, 4001-4016)

1.1.12. W kontrolowanym okresie w MSW/MSWiA nie przeprowadzano audytu wewnętrznego w zakresie dotyczącym problematyki cudzoziemców.

Podsekretarz Stanu wskazała, że przyczyną braku kontroli departamentów zajmujących się problematyką cudzoziemców (innych niż Departament Zezwoleń i Koncesji MSWiA⁵⁷), a także audytów w tym zakresie było: [1] przeprowadzanie przez NIK kontroli P/16/036 – „Polityka migracyjna państwa”, oraz [2] niski poziom zatrudnienia w Zespole Audytu Wewnętrznego (trzy osoby).

(akta kontroli str. 26-27, 2723-2724, 3712-3742)

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli P/16/036 – „Polityka migracyjna państwa” przeprowadzonej w MSWiA, poza wnioskami, których realizację opisano w pkt 1.1.10. niniejszego wystąpienia⁵⁸, wnioskowała o:

- a) wzmocnienie skuteczności nadzoru i kontroli Ministra nad podległymi jednostkami, w szczególności Komendantem Głównym SG – wniosek ten pozostaje w trakcie realizacji⁵⁹;
- b) kontynuowanie działań mających na celu zapewnienie realnego wzmocnienia kadrowego Szefa UdSC, pozwalającego na rzetelną i terminową realizację zadań – wniosek ten został zrealizowany⁶⁰;
- c) podjęcie działań w celu aktualizacji zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów w związku z wygaśnięciem Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli – wniosek został zrealizowany⁶¹.

(akta kontroli str. 25-36, 146-150, 2724-2725, 3544-3551, 3583-3588, 3659-3661, 3702-3711, 3741-3746)

1.1.13. W badanym okresie do MSWiA wpłynęło łącznie 113 skarg i wniosków⁶² dotyczących spraw cudzoziemców i koordynacji działań związanych z polityką migracyjną. Podmiotem tych skarg i wniosków byli m.in: Minister i MSWiA, wojewodowie i urzędy wojewódzkie, Szef UdSC i UdSC. Wpływające skargi i wnioski dotyczyły m.in. zarówno spraw indywidualnych związanych z legalizacją pobytu, ochrony międzynarodowej cudzoziemców, udzielania azylu, udostępniania danych osobowych i informacji o przebiegu postępowań, jak i spraw dotyczących funkcjonowania systemu obsługi cudzoziemców, obowiązujących przepisów prawa, działalności organów państwa, czy polityki migracyjnej państwa.

⁵⁷ Dwie kontrole dotyczące problematyki cudzoziemców, ale nie związane bezpośrednio z tematem niniejszej kontroli NIK, które dotyczyły badania legalności nabycia lub objęcia przez cudzoziemców nieruchomości, akcji i udziałów bez zezwolenia.

⁵⁸ [1] Podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań zapewniających opracowanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych dokumentu strategicznego obejmującego zagadnienia polityki migracyjnej państwa, w celu przedłożenia go Radzie Ministrów do przyjęcia – wniosek w trakcie realizacji; [2] zwoływanie posiedzeń Zespołu do Spraw Migracji co najmniej dwa razy do roku, zgodnie z § 5.1 zarządzenia nr 12 Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji – wniosek zrealizowany.

⁵⁹ W celu usprawnienia i wzmocnienia skuteczności nadzoru Ministra nad Komendantem Głównym SG zadania nadzorcze zostały podzielone pomiędzy dwa departamenty (tj. DAiPM oraz Departament Porządku Publicznego). Ponadto trwały prace nad wypracowaniem nowej polityki nadzorczej Ministra, w odniesieniu do Szefa UdSC wprowadzono obowiązek przedkładania Ministrowi pisemnych sprawozdań z merytorycznej działalności UdSC stanowiących nowy rodzaj sprawozdawczości, a także zaplanowano i częściowo rozpoczęto działania kontrolne z zakresu szeroko rozumianej polityki migracyjnej.

⁶⁰ Na wniosek Ministra, UdSC otrzymał dodatkowe środki na zatrudnienie członków korpusu służby cywilnej.

⁶¹ Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji w § 3 uchylono pkt 3.

⁶² W tym: jedna w 2014 r., cztery w 2015 r., osiem w 2016 r., 44 w 2017 r. i 56 w 2018 r.

W siedmiu na 14 zbadanych spraw, skargi na działalność wojewodów, wykraczające poza sprawy indywidualne, a dotyczące funkcjonowania wojewodów w sprawach dotyczących cudzoziemców nie zostały, zgodnie z art. 229 pkt 6 KPA, rozpatrzone przez Ministra. W jednym zbadanym przypadku skarga na działania UdSC nie została załatwiona w trybie rozpatrywania skarg określonym w przepisach KPA.

(akta kontroli str. 4552-4557)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie powstał w MSWiA dokument o charakterze strategicznym, określający zakres koordynacji i działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną oraz wskazujący kierunki kształtowania tej polityki, co – w ocenie NIK – jest działaniem nierzetelnym.

W dniu 18 października 2016 r. Rada Ministrów uznała poprzednie dokumenty o takim charakterze⁶³ za nieobowiązujące, a ich treść za nieadekwatną do aktualnej sytuacji międzynarodowej i wewnętrznej Polski. Ponadto w lutym 2017 r., w związku z przyjęciem SOR przez Radę Ministrów, wskazano na niezbędność opracowania dokumentu określającego nową politykę migracyjną⁶⁴. Prowadzenia prac nad przygotowaniem projektu takiego dokumentu nie przewidywał przy tym „Plan działalności Ministra na rok 2017”⁶⁵, choć w grudniu 2016 r. powołano w MSWiA wewnątrzresortowy zespół do opracowania nowego dokumentu strategicznego obejmującego politykę migracyjną państwa. Podejmowane przez Ministra działania, których celem było opracowanie dokumentu pn.: „*Polityka migracyjna Polski*”, okazały się ostatecznie nieskuteczne, gdyż na posiedzeniu Zespołu do Spraw Migracji w dniu 19 grudnia 2018 r. nie zaakceptowano jego końcowej treści. Zatem nadal aktualny pozostaje wniosek pokontrolny NIK, sformułowany pod adresem Ministra w maju 2018 r. po kontroli P/16/036 – „*Polityka imigracyjna państwa*”⁶⁶ o podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań zapewniających opracowanie przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych dokumentu strategicznego obejmującego zagadnienia polityki migracyjnej państwa, w celu przedłożenia go Radzie Ministrów do przyjęcia.

Sekretarz Stanu wyjaśniła m.in., że po uchyleniu dokumentu „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” rozważano możliwość opracowania nowej polityki migracyjnej, jednakże Zespół do Spraw Migracji nie dyskutował, ani nie podjął w tej sprawie żadnej decyzji. W związku z rozpoczętymi w Ministerstwie Rozwoju i Finansów, a następnie w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju pracami nad nową „*Polityką migracyjną Polski*”, działalność MSWiA w 2017 r. skupiła się na udziale w ww. pracach. Wówczas bowiem wydawało się, że może mieć miejsce opracowanie dwóch komplementarnych polityk, jedna dotyczyłaby aspektów społeczno-gospodarczych polityki migracyjnej, a druga bezpieczeństwa wewnętrznego. Sekretarz Stanu dodała, że w „*Planie działalności Ministra na rok 2018*” przedstawiono kierunki prac nad nową polityką migracyjną i prace nad dokumentem zostały przyspieszone. Z kolei „*Plan Działalności Ministra na rok 2019*” zawiera zadanie dotyczące opracowania polityki migracyjnej, w ramach którego przewidziano m.in. działanie polegające na przyjęciu tej polityki przez Zespół do

⁶³ „*Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*” oraz „*Plan wdrażania dla dokumentu Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*”.

⁶⁴ Nie istnieje ustawowy wymóg opracowania „*Polityki migracyjnej Polski*”, jednak dokument ten stanowić będzie sposób realizacji przypisanej Radzie Ministrów funkcji rządzenia, polegającej na wytyczaniu kierunkowych zasad polityki państwa w dziedzinie wewnętrznej i zewnętrznej, w podejmowaniu decyzji o znaczeniu strategicznym (por. W. Skrzydło, „*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*”, LEX 2013, uwagi do art. 146).

⁶⁵ Dla działów administracji rządowej – administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

⁶⁶ Wystąpienie pokontrolne nr KPB.410.003.01.2016 z dnia 29 maja 2018 r.

Spraw Migracji oraz przygotowanie stosownej uchwały Rady Ministrów. Realizacja tego zadania w 2019 r. wynika m.in. z opóźnień po stronie niektórych instytucji współuczestniczących w opracowywaniu dokumentu.

W ocenie NIK w wyniku nieprzygotowania dokumentu określającego zakres koordynacji i spójność działań instytucji odpowiedzialnych za politykę migracyjną, Minister ograniczył możliwość skutecznej koordynacji zadań realizowanych przez organy administracji rządowej w tym obszarze. Niezwłoczne uregulowanie tej kwestii jest niezbędne, uwzględniając coraz większe potrzeby rynku pracy oraz wydarzenia na arenie międzynarodowej, związane przede wszystkim z napływem migrantów do Europy i brakiem jednolitego stanowiska państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej: „UE”) w sprawie migracji.

(akta kontroli str. 1049-1051)

2. Nierzetelnie monitorowano proces wykonywania decyzji Ministra o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu, wydawanych w trybie art. 329a ustawy o cudzoziemcach.

W przypadku pięciu⁶⁷ na sześć wybranych do kontroli tego typu spraw, MSWiA nie dysponowało informacjami o wykonaniu tych decyzji, tj. o fakcie opuszczenia przez cudzoziemców terytorium RP. Zgodnie z art. 329a ustawy o cudzoziemcach, minister właściwy do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Policji, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego, wydaje decyzję o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu dotyczącą cudzoziemca, co do którego istnieje obawa, że może prowadzić działalność terrorystyczną lub szpiegowską, albo podejrzanego o popełnienie jednego z tych przestępstw. Decyzja ta podlega natychmiastowemu przymusowemu wykonaniu.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że Minister odpowiedzialny jest jedynie za wydanie stosownej decyzji administracyjnej, natomiast organem odpowiedzialnym za jej wykonywanie jest SG na podstawie art. 329 ust. 4 i 5 ustawy o cudzoziemcach, która odnotowuje w rejestrze spraw dotyczących zobowiązania cudzoziemca do powrotu datę opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP. Dodała również, że ustawodawca nie narzucił obowiązku informowania Ministra przez organ wykonujący ww. decyzje o ich wykonaniu, a informacje o przekroczeniach granicy, w tym o wykonaniu decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu, pozostają w posiadaniu SG. Niemniej jednak MSWiA pozyskuje informacje o wykonaniu decyzji w trybie roboczym – przykładowo wykonanie decyzji nr DPP-TPZ-420-100/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r. było monitorowane w formie kontaktów roboczych, następnie zaś informacje w tym zakresie były przekazywane właściwemu członkowi kierownictwa MSWiA.

W ocenie NIK – z uwagi na charakter podejmowanego rozstrzygnięcia i obowiązki Ministra w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego – winien on posiadać aktualną wiedzę, czy cudzoziemiec zobowiązany do opuszczenia terytorium RP to uczynił. Przepis art. 329a ustawy o cudzoziemcach winien być zatem dla Ministra skutecznym i szybkim środkiem administracyjnym zapobiegającym zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego w postaci szpiegostwa lub działalności terrorystycznej. Fundamentalnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie jego mieszkańcom bezpieczeństwa, w tym poprzez wykonanie właściwych regulacji prawnych przewidzianych przez ustawodawcę. W związku z tym Minister, sprawujący nadzór nad SG, na podstawie art. 1b pkt 1 i 7 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 r. o szczególnych formach nadzoru przez ministra właściwego do spraw

⁶⁷ [1] Nr DPP-TPZ-420-100/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r.; [2] Nr SMB-DAiPM-0748-1/2016 z dnia 14 września 2016 r.; [3] Nr SMB-DAiPM-0748-34/2017 z dnia 6 października 2017 r.; [4] Nr DAiPM-WSNPA-0748-35/2018 z dnia 9 maja 2018 r.; [5] Nr SMB-DAiPM-0748-13/2018 z dnia 22 marca 2018 r.

wewnętrznych⁶⁸, ma możliwość sprawdzenia prawidłowości wykonania zadań przez SG i winien dołożyć staranności w tym zakresie w celu realizacji wydawanych przez siebie decyzji. Ponadto, zgodnie z pkt II. D. 18. załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁶⁹, należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi, mającymi wpływ na osiąganie celów i realizację zadań.

(akta kontroli str. 260-335, 803-804)

3. Na 14 wybranych do szczegółowej kontroli skarg i wniosków związanych z problematyką cudzoziemców:

a) w siedmiu przypadkach⁷⁰ skargi na działalność wojewodów, w zakresie dotyczącym organizacji obsługi cudzoziemców w urzędach wojewódzkich, nie zostały, wbrew art. 229 pkt 6 KPA, rozpatrzone przez Ministra, ale w większości przekazane do załatwienia przez inny organ.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła m.in., że w jednym przypadku sprawę przekazano do rozpatrzenia do dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, w czterech przekazano do rozpatrzenia do UdSC, a w dwóch przypadkach sprawy przekazywano wewnętrznie pomiędzy DAP i DAiPM, w tym w jednym z tych przypadków skargę pozostawiono wyłącznie do służbowego wykorzystania.

(akta kontroli str. 412-440, 449-453, 513-524, 528-530, 4329-4342, 4353-4363, 4568-4569)

b) w jednym przypadku skarga na działania UdSC, otrzymana przez Ministerstwo przy piśmie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: „ABW”) z dnia 31 sierpnia 2018 r., nie została załatwiona w trybie określonym dla skarg w przepisach KPA, gdyż – wbrew art. 237 § 3 KPA – nie zawiadomiono skarżącej o sposobie załatwienia skargi, a udzielona jej odpowiedź nie obejmowała elementów przewidzianych w art. 238 KPA. Natomiast pismem z dnia 2 października 2018 r. Zastępca Dyrektora DAiPM udzielił skarżącej pisemnej odpowiedzi, przywołując w treści m.in. informacje dotyczące prowadzonych wobec niej postępowań i legalności jej pobytu na terytorium RP.

Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że korespondencja w tej sprawie została przekazana wewnętrznie – według kompetencji – do DAiPM oraz Departamentu Spraw Obywatelskich. Po jej analizie w DAiPM stwierdzono, że nie stanowi ona skargi na Szefa UdSC. W ocenie tego departamentu cudzoziemka nieprawidłowo zidentyfikowała Szefa UdSC jako organ odpowiedzialny za prowadzenie systemu PESEL2-SAD. Ponieważ skarżąca w swoim wystąpieniu podniosła również kwestię historii jej pobytu w Polsce, udzielono jej w tym zakresie niezbędnych informacji, a ponadto poinformowano, że jej pismo w części dotyczącej spraw majątkowych, pozostaje poza właściwością MSWiA.

W ocenie NIK, kwestia prawidłowości identyfikacji organu przez skarżącą nie ma w omawianej zasadniczego znaczenia, gdyż otrzymana przez Ministerstwo korespondencja stanowiła skargę zawierającą zarzuty wobec UdSC. Zgodnie bowiem z art. 227 KPA informacja pisemna o naruszeniu praworządności lub interesów wnoszącego jest niewątpliwie skargą. W związku z powyższym należało zawiadomić skarżącą o sposobie załatwienia skargi, a w przypadku ewentualnego

⁶⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2216, ze zm.

⁶⁹ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

⁷⁰ [1] Skarga na brak kontaktu z Łódzkim Urzędem Wojewódzkim w Łodzi; [2] skarga na opieszałe działanie administracji publicznej – Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu; [3] skarga na funkcjonowanie elektronicznego systemu rejestracji wniosku o przedłużenie karty pobytu w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach; [4] skarga na sytuację w urzędach wojewódzkich (załatwianie spraw); [5] skarga na działanie Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (załatwianie spraw); [6] skarga na funkcjonowanie Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu (załatwianie spraw); [7] skarga na brak możliwości zarezerwowania wizyty w Delegaturze Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Legnicy.

zawiadomienia o odmowie załatwienia skargi, zawrzeć także uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 KPA.

(akta kontroli str. 454-512, 4558-4569)

1.2. Nadzór Ministra nad organami realizującymi zadania związane z cudzoziemcami

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W MSWiA od 2017 r. trwały prace nad wypracowaniem polityki nadzorczej Ministra, której celem, oprócz zapewnienia przestrzegania prawa, będzie: [1] zagwarantowanie realizacji celów i zadań w działach administracji rządowej, którymi kieruje Minister, w tym celów wynikających z programów i przyjętych strategii Rady Ministrów; [2] zwiększenie efektywności działania podmiotów nadzorowanych; [3] wsparcie komórek organizacyjnych MSWiA realizujących zadania nadzorcze w imieniu Ministra, w tym m.in. poprzez wypracowanie zasad nadzoru oraz jednolitych i porządkujących instrumentów nadzorczych. Projektowana polityka nadzoru przewiduje nałożenie na właściwą komórkę organizacyjną MSWiA obowiązku prowadzenia nadzoru w sposób planowy, systemowy oraz kompleksowy, obejmujący nadzór nad organami podległymi i nadzorowanymi oraz jednostkami organizacyjnymi podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi.

(akta kontroli str. 29, 3583-3588)

1.2.2. Nadzór Ministra nad Szeftem UdSC odbywał się na podstawie ogólnie obowiązujących przepisów prawa, tj. art. 16 ust. 2 ustawy o *cudzoziemcach* oraz zarządzenia nr 15 Ministra z dnia 8 kwietnia 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w działach administracji rządowej – *administracja publiczna, sprawy wewnętrzne, wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne*⁷¹.

Realizowany był m.in. poprzez:

- 1) analizowanie sprawozdań z działalności, programów, planów (w tym także monitorowanie realizacji celów i zadań). I tak m.in.: [a] w 2016 r. wprowadzono raport pn. „*Napływ cudzoziemców do Polski*”; [b] w latach 2017-2018 dokonano analizy sprawozdawczości realizowanej przez UdSC, w wyniku czego pismem Podsekretarz Stanu z dnia 9 maja 2018 r. określono nowy rodzaj sprawozdawczości (w ujęciu rocznym i kwartalnym) oraz obieg dokumentów, pozostawiając w niezmienionej formule dotychczas stosowane formy raportowania (w tym: meldunki tygodniowe, meldunki miesięczne, miesięczny raport o Ukrainie); [c] w 2018 r. kontynuowano realizację zatwierdzonego przez Sekretarza Stanu w MSWiA „*Planu działań nadzorczych nad Szeftem UdSC w zakresie prowadzenia ośrodków dla cudzoziemców – na rok 2017*”, przewidującego wizytację wszystkich ośrodków pobytowych dla cudzoziemców w 2017 r.⁷²; [d] w 2018 r. zlecono UdSC opracowanie i wdrożenie planu działań naprawczych w Departamencie Legalizacji Pobytu UdSC, obejmującego działania w zakresie wzmocnienia kadrowo-etatowego w ww. departamencie i dokonania przeglądu oraz usprawnienia procedur wewnętrznych i organizacji pracy tego departamentu;
- 2) organizowanie spotkań/narad oraz konferencji lub uczestniczenie w nich (w tym: inicjowanie prac legislacyjnych i uczestnictwo w opracowaniu projektów aktów prawnych, określanie kierunków zmian w przepisach prawa, zwracanie się o przekazanie wyjaśnień i informacji) oraz dzielenie się wiedzą i doświadczeniami w ramach tzw. dobrych praktyk⁷³.

⁷¹ Dz. Urz. MSWiA poz. 16.

⁷² Niezrealizowanego w 2017 r. z powodu długotrwałej nieobecności pracownika (zwolnienie chorobowe po wypadku). Według stanu na dzień 3 stycznia 2019 r. zakończono wizytację wszystkich 11 ośrodków otwartych dla cudzoziemców (ostatnia wizytacja miała miejsce w dniu 4 grudnia 2018 r.). Trwały prace nad opracowaniem dokumentu podsumowującego pn.: „*Charakterystyka i ocena funkcjonowania ośrodków dla cudzoziemców*”.

⁷³ Dokonano analizy systemu wzajemnego informowania oraz przepływu dokumentów, skutkiem czego uzgodniono nowe standardy komunikacji, np. w DAiPM utworzono nowy adres e-mail do przysyłania informacji z określonego obszaru tematycznego.

W MSWiA podjęto także działania, by nadzór nad Szefem UdSC wzmocnić, bowiem w maju 2018 r. wprowadzono nowy system sprawozdawczości (sprawozdania roczne⁷⁴ i kwartalne⁷⁵) oraz obiegu dokumentów.

(akta kontroli str. 28-33, 146-150, 1202-1219, 2729-2731, 2848-3268)

1.2.3. Na podstawie art. 11 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷⁶ (dalej: „ustawa o wojewodzie”), Prezes Rady Ministrów upoważnił⁷⁷ Ministra, jako ministra właściwego do spraw administracji publicznej, do wykonywania, w jego imieniu, następujących czynności: [1] kierowania działalnością wojewody, w szczególności przez wydawanie w tym zakresie wytycznych i poleceń, żądanie przekazywania sprawozdań z działalności wojewody oraz dokonywanie okresowej działalności jego pracy, zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o wojewodzie; [2] nadzoru nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z polityką Rady Ministrów, o którym mowa w art. 8 ust. 2 tej ustawy; [3] rozstrzygania sporów między wojewodami, o których mowa w art. 10 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 2740-2741)

Podsekretarz Stanu wskazała, że minister właściwy do spraw wewnętrznych nie sprawuje nadzoru nad wojewodami w zakresie spraw związanych z legalizacją pobytu w Polsce cudzoziemców i legalizacją ich zatrudnienia. Jej zdaniem nadzór sprawuje Szef UdSC, z tym, że jest to „nadzór instancyjny” w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych, a ponadto w przypadku konkretnych zagadnień problemowych formułuje pisma kierowane do urzędów wojewódzkich zawierające szczegółowe wytyczne co do sposobów postępowania. Wskazała także, że sprawy związane z obsługą cudzoziemców w zakresie legalizacji pobytu w Polsce wynikają z przepisów prawa materialnego i należą, zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej, do działu sprawy wewnętrzne. Natomiast zgodnie z ustawą o cudzoziemcach, wojewodowie są właściwi w sprawach wynikających z: ustawy o cudzoziemcach, ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP oraz ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin⁷⁸. Centralnym organem administracji rządowej w ww. sprawach jest Szef UdSC, który zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach m.in. organizuje i prowadzi szkolenia w zakresie spraw należących do swoich kompetencji, kontroluje wykonywanie przez wojewodów zadań określonych w ww. ustawach oraz jest w stosunku do wojewody organem wyższego stopnia w rozumieniu przepisów KPA. Z kolei minister właściwy do spraw wewnętrznych sprawuje nadzór nad Szefem UdSC, którego powołuje, na jego wniosek, Prezes Rady Ministrów. Treść upoważnień Prezesa Rady Ministrów,

⁷⁴ Uwzględniające informacje dotyczące kwestii: a) zadań określonych w art. 16 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, b) działalności legislacyjnej krajowej, c) współpracy z organizacjami/institucjami międzynarodowymi oraz agencjami UE, w tym w zakresie opracowywania/opiniowania dokumentów legislacyjnych i pozalegisacyjnych UE, d) kontroli wykonywania zadań przez wojewodów, e) projektów realizowanych i finansowanych w ramach funduszy zagranicznych, f) wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych UdSC, g) charakterystyki i oceny sytuacji kadrowej UdSC, h) współpracy z organizacjami pozarządowymi.

⁷⁵ Zawierające: [1] wykaz najważniejszych zrealizowanych zadań (ustawowych, wynikających z innych przepisów prawa lub realizowanych programów i dokumentów o charakterze strategicznym, zadań w zakresie działalności legislacyjnej; [2] wykaz (wraz z podaniem przyczyny) zadań, których: a) nie wykonano, b) terminy wykonania zostały w sposób znaczący przekroczone, c) terminy wykonania są zagrożone; [3] wykaz tematów kontroli i audytów wewnętrznych zrealizowanych w UdSC oraz ich wyników; [4] informację o współpracy z organizacjami/institucjami międzynarodowymi oraz agencjami UE, w tym w zakresie opracowywania/opiniowania dokumentów legislacyjnych i pozalegisacyjnych UE; [5] wskazanie głównych osiągnięć; [6] określenie priorytetowych zadań na kolejny kwartał.

⁷⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.

⁷⁷ Upoważnienie z dnia 10 grudnia 2015 r. nr DKN.SK.5112.7.2015.DS oraz upoważnienie z dnia 16 stycznia 2018 r. nr DP.5112.5.5.2018.MT.

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 900, ze zm.

wystawionych dla Ministra, nie obejmowała zadań związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców, gdyż zadania te Minister nadzoruje na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, tj. poprzez nadzór na Szefem UdSC.

(akta kontroli str. 28-29, 33)

W dniu 9 kwietnia 2018 r. Podsekretarz Stanu zaleciła wszystkim wojewodom – w ramach przekazanych środków finansowych – niezwłoczne przeprowadzenie naborów i faktyczne zwiększenie zatrudnienia w wydziałach właściwych do spraw cudzoziemców (likwidacja istniejących vacatów). Ponadto, zleciła dokonanie niezbędnych analiz i dokonanie ewentualnych zmian w strukturze organizacyjnej urzędu wojewódzkiego, organizacji pracy i obowiązujących procedurach wewnętrznych – czyli podjęcie kompleksowych działań, które mogą wpłynąć na poprawę obsługi klienta, w szczególności na skrócenie czasu oczekiwania na rozstrzygnięcia w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców⁷⁹.

Z informacji przekazanych MSWiA przez część wojewodów⁸⁰ wynikało m.in., że podjęte zostały działania mające na celu poprawę sprawności działania w wydziałach właściwych do spraw cudzoziemców. W niektórych przypadkach obsadzono wszystkie nowe etaty, w innych część etatów została obsadzona, a część naborów była w trakcie realizacji.

Podsekretarz Stanu wskazała, że podczas cyklicznych narad z wojewodami omawiane były zadania z zakresu działań różnych ministrów, w zależności od potrzeb. Wynikało to z faktu, że wojewoda, zgodnie z art. 3 ustawy o wojewodzie jest przedstawicielem Rady Ministrów w terenie. W naradach uczestniczyli, w zależności od poruszanych zagadnień, właściwi w danej sprawie ministrowie, a zagadnienia objęte kontrolą NIK były omawiane w trakcie narad z wojewodami⁸¹.

(akta kontroli str. 29-30, 120-145, 1162-1192, 2725-2726, 2728, 2742-2768)

1.2.4. W kontrolowanym okresie przedstawiciele MSWiA, przeprowadzili w 2018 r. dwie kontrole wojewodów/urzędów wojewódzkich w zakresie dotyczącym problematyki cudzoziemców pn. *„Prowadzenie postępowań w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP z uwzględnieniem stanu zatrudnienia w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu ustawy o cudzoziemcach i ustawy o wjeździe na terytorium RP, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin”*, w tym: [a] w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w Warszawie, po zakończeniu której Wojewoda Mazowiecki poinformował o podjęciu działań zmierzających do zapewnienia terminowego prowadzenia postępowań na podstawie ustawy o cudzoziemcach, jednocześnie zaznaczając, że pełna realizacja zadań w ww. zakresie wiąże się głównie z koniecznością zwiększenia stanu zatrudnienia⁸² i wprowadzeniem zmian systemowych upraszczających procedurę administracyjną⁸³; [b] w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, po zakończeniu której Wojewoda Dolnośląski

⁷⁹ W piśmie tym nie zobowiązano wojewodów do udzielenia odpowiedzi/informacji o podjętych działaniach.

⁸⁰ Wojewodowie: Dolnośląski, Kujawsko-Pomorski, Małopolski, Mazowiecki, Podkarpacki, Podlaski, Śląski, Świętokrzyski, Warmińsko-Mazurski.

⁸¹ M.in. kwestie: zwiększenia liczby wniosków składanych przez cudzoziemców, stanowiska Rady Ministrów w sprawie wydawania zezwoleń dla obywateli Ukrainy, polityki dotyczącej zatrudniania cudzoziemców, koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zaległości w wydawaniu pozwoleń na pracę dla cudzoziemców, realizacji przez wojewodów zadań wynikających z ustawy o cudzoziemcach, wsparcia cudzoziemców w ramach FAMI.

⁸² Wojewoda Mazowiecki, ramach dostępnych środków, podjął działania w tym zakresie opracowując i uruchamiając program płatnych staży pn. „Staż u wojewody” oraz organizując wsparcie kilkudziesięciu osób z innych komórek organizacyjnych urzędu, przy czym w swojej odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne zaznaczył, że są to działania niewystarczające ze względu na wzrost liczby wniosków oraz niedostosowanie przepisów ustawy o cudzoziemcach.

⁸³ Wojewoda Mazowiecki wystąpił do Szefa UdSC z propozycją zmian ustawy o cudzoziemcach i uproszczenia procedury administracyjnej.

poinformował o podjęciu działań zmierzających do zapewnienia terminowego i sprawnego prowadzenia postępowań⁸⁴.

Ponadto, w dniu 6 listopada 2018 r. rozpoczęto czynności kontrolne w UdSC pn.: *"Realizacja zadań z zakresu udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej na terytorium RP"*, przy czym do dnia zakończenia czynności kontrolnych w ramach niniejszej kontroli NIK, postępowanie kontrolne nie zostało zakończone przekazaniem ostatecznego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 25-27, 68-119, 2722-2723, 2736-2739, 3735-3736)

1.2.5. Kwestie dotyczące zadań związanych z cudzoziemcami poruszane były podczas spotkań/narad zarówno z pracownikami UdSC, jak i kierownictwem UdSC, a także narad z wojewodami. Podsekretarz Stanu zaakceptowała⁸⁵ propozycję Szefa UdSC polegającą na zbieraniu z poszczególnych urzędów wojewódzkich postulatów zmian w obowiązujących przepisach ustawy o cudzoziemcach, które przyczyniłyby się m.in. do usprawnienia postępowań mających za swój przedmiot legalizację pobytu cudzoziemców na terytorium RP, usunięcia dostrzeżonych wątpliwości interpretacyjnych i luk prawnych oraz eliminacji potencjału nadużyć, czy obchodzenia przepisów prawa. Szef UdSC zaproponował zebranie informacji ze wszystkich urzędów wojewódzkich, a następnie zaangażowanie najbardziej doświadczonych i kompetentnych pracowników tych urzędów w proces opiniowania materiału, który stałby się zaczątkiem projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach⁸⁶. W dniu 3 października 2018 r. Szef UdSC zwrócił się do dyrektorów wydziałów właściwych do spraw cudzoziemców urzędów wojewódzkich o przekazywanie mu materiałów analitycznych w ww. zakresie.

W 2016 r. na polecenie ówczesnego Sekretarza Stanu w MSWiA opracowano w UdSC dokument z dnia 30 listopada 2016 r. pn.: *„Analiza sytuacji kadrowej właściwych w sprawach cudzoziemców wydziałów w urzędach wojewódzkich oraz Departamencie Legalizacji Pobytu UdSC”*. W dokumencie tym analizą objęto m.in.: [1] wzrost liczby wniosków złożonych do poszczególnych wojewodów w latach 2014-2016; [2] średni czas trwania postępowań z podziałem na poszczególnych wojewodów; [3] aktualne zatrudnienie w poszczególnych urzędach wojewódzkich w obszarze legalizacji pobytu cudzoziemców; [4] liczbę postępowań w UdSC w latach 2015-2016 oraz aktualny stan zatrudnienia; [5] zapotrzebowanie kadrowe dla poszczególnych urzędów wojewódzkich w obszarze legalizacji pobytu oraz dla UdSC. Jednym z podstawowych wniosków przeprowadzonej analizy było stwierdzenie, że stan kadrowy był zdecydowanie niewystarczający do tego, aby zadania realizowane były w sposób prawidłowy, tj. z zachowaniem terminów wynikających z przepisów prawa.

Z uwagi na powyższe, w zakresie wsparcia organizacyjnego wojewodów, wzmocniono kadrowo urzędy wojewódzkie. Na wniosek Ministra w ustawie budżetowej na rok 2018 (w części 85) ujęte zostały środki na sfinansowanie wynagrodzeń wraz z pochodnymi od wynagrodzeń oraz na pokrycie kosztów pierwszego wyposażenia stanowisk pracy w łącznej wysokości 19 047,0 tys. zł na zwiększenie zatrudnienia od 1 stycznia 2018 r. o 296 członków korpusu służby cywilnej.

⁸⁴ Poprzez m.in.: [1] wprowadzenie tzw. „szybkiej ścieżki” załatwiania spraw, [2] zatrudnienie (w okresie od września do listopada 2018 r.) pięciu dodatkowych osób, których zadaniem jest przygotowywanie projektów decyzji kończących postępowania administracyjne, [3] prace nad skutecznym narzędziem informatycznym ułatwiającym prowadzenie nadzoru nad terminowością wykonywanych zadań, [4] zwrócenie się (w IV kwartale 2018 r.) do Ministra i Szefa UdSC z informacją o skali potrzeb kadrowych w Wydziale Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców, [5] dostosowanie dziedzińca środkowego urzędu (atrium) do obsługi klienta (projekt realizowany z FAMI pn.: *"Poprawa standardu i zwiększenie przepustowości obsługi cudzoziemców w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu"*).

⁸⁵ W dniu 25 września 2018 r.

⁸⁶ Pisma Szefa UdSC z dnia 27 września 2018 r. i 11 grudnia 2018 r.

UdSC w latach objętych kontrolą otrzymał natomiast dwukrotnie dodatkowe etaty na realizację zadań związanych z obsługą cudzoziemców, łącznie 46 etatów (20 etatów w 2016 r.⁸⁷ i 26 etatów w 2018 r.⁸⁸). Ponadto w 2017 r. UdSC otrzymał dodatkowo 500,0 tys. zł na zwiększenie wynagrodzeń bezosobowych.

Poza wzmocnieniem etatowo-finansowym podjęto także działania zmierzające do dostosowania struktury organizacyjnej UdSC: MSWiA zaakceptowało nowy regulamin organizacyjny UdSC, wprowadzony zarządzeniem Nr 4 Szefa UdSC z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego UdSC.

Podjęto również działania w celu wzmocnienia ogólnej sytuacji kadrowej UdSC. W 2016 r., w związku z tzw. kryzysem migracyjnym, kierownictwo MSWiA podjęło decyzję o zwiększeniu liczby ekspertów oddelegowanych przez UdSC na zagraniczne misje EASO⁸⁹ do 40 rocznie. Z uwagi na ustabilizowanie międzynarodowej sytuacji migracyjnej, w 2018 r., w ramach działań usprawniających i racjonalizujących wykorzystanie pracowników UdSC, na polecenie Podsekretarza Stanu dokonano analizy zasadności delegowania ekspertów na zagraniczne misje wsparcia EASO, a następnie podjęło decyzję o zmniejszeniu liczby delegowanych pracowników UdSC do EASO w 2018 r. – do maksymalnie 27 osób, a w 2019 r. – do 20 osób.

(akta kontroli str. 33-35, 120-145, 151-186, 1220-1224, 2731-2732, 2848-2858, 3258-3268, 3269-3287)

1.2.6. MSWiA w okresie objętym kontrolą nie organizowało szkoleń dla pracowników urzędów wojewódzkich i UdSC z zakresu obsługi cudzoziemców.

Podsekretarz Stanu wskazała, że kwestia organizacji szkoleń dla pracowników urzędów wojewódzkich i UdSC z zakresu obsługi cudzoziemców pozostaje we właściwości Szefa UdSC, stosownie do art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach (do zadań Szefa UdSC należy organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie spraw należących do jego kompetencji), a nie ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

(akta kontroli str. 35, 205)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nadzór Ministra nad wojewodami w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami był niewystarczający i nie w pełni skuteczny. Świadczą o tym w szczególności wyniki kontroli przeprowadzanych w urzędach wojewódzkich przez Ministra⁹⁰, treść otrzymanych skarg na działalność wojewodów w sprawach dotyczących cudzoziemców⁹¹, wystąpienia organów konstytucyjnych, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich⁹², a także nasilenie się doniesień prasowych

⁸⁷ Wraz ze środkami na ich sfinansowanie w wysokości 1 275,0 tys. zł, w tym 1 065,0 tys. zł na wynagrodzenia, na realizację zadań związanych z udzielaniem bezpłatnej pomocy prawnej dla cudzoziemców, jak również do wsparcia w wydawaniu decyzji dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.

⁸⁸ Wraz ze środkami na ich sfinansowanie w wysokości 1 890,0 tys. zł, w tym 1 554,0 tys. zł na wynagrodzenia.

⁸⁹ *European Asylum Support Office*, tj. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu. Agencja Unii Europejskiej, która została powołana w celu wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

⁹⁰ Stwierdzano przede wszystkim: [1] nieterminowe załatwianie spraw w przedmiocie zezwoleń na pobyt czasowy, stały i rezydenta długoterminowego UE spowodowane opieszałością lub beczynnością, [2] nieinformowanie stron postępowania administracyjnego o przyczynach niezatwienia sprawy w terminie, [3] nieinformowanie lub informowanie z opóźnieniem stron o wszczęciu postępowania administracyjnego, [4] dokonywanie wezwań stron lub wystąpienia do innych organów o informację z dużym opóźnieniem w sprawach niewymagających szczegółowej analizy zgromadzonej dokumentacji.

⁹¹ Dotyczyły przede wszystkim: [1] spraw indywidualnych związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium RP, ochrony międzynarodowej cudzoziemców, udzielania azylu, udostępniania danych osobowych i informacji o przebiegu postępowań administracyjnych, oraz [2] spraw związanych z funkcjonowaniem systemu obsługi cudzoziemców, obowiązujących przepisów prawa w tym zakresie, czy polityki migracyjnej.

⁹² Pismo z dnia 10 sierpnia 2018 r., sygnatura: XI.540.16.2018.JS, w sprawie podjęcia przez Ministra działań, których celem byłoby określenie i wdrożenie skutecznych rozwiązań pozwalających na usprawnienie prowadzenia przez wojewodów postępowań w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP i skrócenie czasu oczekiwania na załatwienie spraw tej kategorii.

dotyczących przypadków nieprzygotowania urzędów wojewódzkich do obsługi cudzoziemców. Wiedzę o trudnościach w tym zakresie Minister czerpał również z przekazywanych mu sprawozdań z działalności poszczególnych wojewodów.

Minister podejmował działania mające na celu wprowadzenie zmian ukierunkowanych na usprawnienie obsługi cudzoziemców. W wyniku jego starań, m.in. w 2018 r., uzyskano dodatkowe środki budżetowe na istotne zwiększenie zatrudnienia w wydziałach do spraw cudzoziemców urzędów wojewódzkich. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych rezultatów, m.in. z powodu niedochowania przez wojewodów ustawowych terminów na załatwianie spraw cudzoziemców⁹³.

W ocenie NIK właściwie sprawowany nadzór powinien zapewniać przestrzeganie prawa przez nadzorowane organy. W przypadku wojewodów i prowadzonych przez nich postępowań administracyjnych (dotyczących legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP), były one prowadzone niezgodnie z obowiązującym prawem⁹⁴, przez co cele nadzoru sprawowanego przez Ministra nie zostały osiągnięte. Ze Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹⁵ wynika, że nadzór powinien zapewnić wykonanie zadań w celu ich oszczędnej, efektywnej i skutecznej realizacji.

NIK nie podziela przy tym stanowiska Podsekretarza Stanu, że Minister nie sprawuje nadzoru nad wojewodami w zakresie spraw związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców w Polsce. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 3 ustawy o wojewodzie, minister właściwy do spraw administracji publicznej sprawuje nadzór nad działalnością wojewody na podstawie kryterium zgodności jego działania z powszechnie obowiązującym prawem, a także pod względem rzetelności i gospodarności. Kryterium zgodności działania wojewody z powszechnie obowiązującym prawem dotyczy także realizacji zadań wynikających m.in. z ustawy o cudzoziemcach, w myśl której wojewoda, jako organ administracji publicznej, realizuje przypisane mu prawem działania. Elementem nadzoru nad wojewodą jest to, że powołuje i odwołuje go Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra (art. 6 ust. 1 ustawy o wojewodzie), a zgodnie z ustawowym upoważnieniem⁹⁶, udzielonym Ministrowi przez Prezesa Rady Ministrów, kieruje on działalnością wojewody poprzez wydawanie mu wytycznych i poleceń oraz dokonywanie okresowej oceny jego pracy. Wskazać również należy, że w myśl art. 7 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁹⁷, członek Rady Ministrów (jakim jest Minister), realizując politykę ustaloną przez Radę Ministrów, nadzoruje działalność terenowych organów administracji rządowej (jakim jest wojewoda⁹⁸). Ponadto, § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹⁹ – przewiduje, że Minister kieruje działami administracji rządowej: administracja publiczna (obejmującym m.in. sprawy administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych; reform i organizacji struktur administracji publicznej; zespolonej administracji rządowej w województwie¹⁰⁰), oraz sprawy wewnętrzne (obejmującym m.in. sprawy ochrony

⁹³ Zestawienie z SI POBYT v.2 na temat średniego czasu trwania postępowania.

⁹⁴ W szczególności KPA i ustawa o cudzoziemcach.

⁹⁵ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

⁹⁶ Art. 11 ustawy o wojewodzie.

⁹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 392, ze zm.

⁹⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o wojewodzie, wojewoda jest organem rządowej administracji zespolonej w województwie.

⁹⁹ Dz. U. poz. 97, ze zm.

¹⁰⁰ Art. 6 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o działach administracji rządowej.

granicy Państwa, kontroli ruchu granicznego i cudzoziemców oraz koordynacji działań związanych z polityką migracyjną państwa¹⁰¹).

Również regulamin organizacyjny MSWiA wskazuje, że do zadań Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa należy m.in. prowadzenie spraw związanych z nadzorem nad działalnością wojewody. Z kolei do zakresu działania DAiPM należy m.in. prowadzenie spraw dotyczących realizacji zadań Ministra w zakresie koordynowania działań związanych z polityką migracyjną państwa, a do zakresu działania Departamentu Kontroli i Nadzoru MSWiA (dalej: „DKiN”) prowadzenie kontroli działalności wojewodów.

Podkreślenia wymaga również, że wskazane przez Podsekretarz Stanu działania, tj.: [1] narady z wojewodami, na których omawiane były zagadnienia objęte niniejszą kontrolą, [2] kontrole urzędów wojewódzkich, przeprowadzone w 2018 r. w zakresie dotyczącym cudzoziemców, [3] wsparcie organizacyjne wojewodów zmierzające, w rezultacie starań podejmowanych w MSWiA, do wzmocnienia kadrowego urzędów wojewódzkich (w wydziałach do spraw cudzoziemców), [4] zalecone w kwietniu 2018 r. przeprowadzenie naborów do wydziałów właściwych do spraw cudzoziemców, oraz dokonanie niezbędnych analiz i ewentualnych zmian pod kątem skrócenia czasu oczekiwania na rozstrzygnięcia w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców – mają jednoznacznie charakter działań nadzorczych względem wojewodów. Nadzór to bowiem kontrola połączona z prawną możliwością władczej ingerencji wobec podmiotu poddanego oddziaływaniu nadzorczemu.

(akta kontroli str. 25-30, 33, 120-145, 1162-1192, 2725-2726, 2740-2768, 3608-3636, 4571-4577)

2. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w dniu 18 stycznia 2019 r. Minister nie wypracował udokumentowanej polityki nadzoru nad podległymi organami i jednostkami, w tym nad Szefem UdSC, tj. polityki określającej m.in. cele, zasady i tryb nadzoru oraz uwzględniającej ogół narzędzi nadzorczych. Wprawdzie od 2017 r. w MSWiA trwają prace nad przygotowaniem polityki nadzorczej, niemniej działania te, w ocenie NIK, podjęto zbyt późno, gdyż już w lipcu 2014 r. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, w ramach opracowania pt. *„Nadzór w administracji rządowej”*, rekomendowała ministrom wypracowanie polityki nadzoru¹⁰², która powinna służyć nie tylko zabezpieczeniu przed naruszeniem prawa, ale także wspomagać optymalne wykonywanie zadań publicznych przez podmioty nadzorowane.

Trwające w MSWiA prace nad dokumentem pn. *„Polityka nadzoru nad UdSC”* nie zostały zakończone, chociaż ich finalizację przewidziano w IV kwartale 2018 r. Dopuszczono zatem do sytuacji dalszego sprawowania nadzoru nad Szefem UdSC w sposób w dużej mierze nieusystematyzowany i doraźny, oparty zasadniczo na sprawozdawczości tego organu. Punktem wyjścia do sprawowania skutecznego nadzoru personalnego jest określenie dla kierownictwa jednostki nadzorowanej celów, sposobów ich osiągania oraz mierników służących ocenie stopnia ich realizacji.

Sekretarz Stanu wyjaśniła, że w dniu 9 stycznia 2019 r. odbyła się w MSWiA konferencja uzgodnieniowa dotycząca opracowania polityki nadzorczej. Następnie DKiN analizował zgłoszone w trakcie konferencji uwagi i prowadził prace nad opracowaniem ostatecznego projektu zarządzenia Ministra w sprawie *ustalenia wytycznych w zakresie polityki nadzorczej Ministra*. Ponadto w DAiPM trwają prace nad dokumentem pn.: *„Polityka nadzoru nad UdSC”*, w którym zostaną

¹⁰¹ Art. 29 ust. 1 pkt 2 ustawy o działach administracji rządowej.

¹⁰² Podobna rekomendacja sformułowana była w dokumencie z marca 2012 r. opracowanym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pn.: *„Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej”*, pkt 15.1.1., str. 30.

kompleksowo określone zasady i tryb nadzoru¹⁰³. Wyjaśniła także, że dotychczasowy, wieloletni model nadzoru nad Szefem UdSC, oparty był zasadniczo o sprawozdawczość tego organu, ale z uwagi na bardzo dynamiczną sytuację migracyjną w Europie i Polsce, a także znaczny wzrost liczby składanych przez cudzoziemców wniosków o zalegalizowanie pobytu, oceniono, że model sprawowania nadzoru nad Szefem UdSC powinien zostać wzbogacony o dodatkowe elementy. W związku z tym w DAiPM w 2017 r. podjęto prace analityczno-koncepcyjne mające na celu z jednej strony wzmocnienie nadzoru, a z drugiej strony jego sformalizowanie w postaci stosownego dokumentu.

NIK wskazuje, że rosnąca złożoność spraw publicznych, konieczność racjonalizacji wydatków publicznych, a także wzrost oczekiwań społecznych dotyczących poprawy jakości świadczonych przez administrację usług publicznych oraz związana z tym potrzeba poszukiwania optymalnych rozwiązań – sprawiają, że istotnego znaczenia nabiera opracowanie polityk nadzorczych i egzekwowanie ich postanowień. W świetle powyższego niezwłoczne przygotowanie takich dokumentów sprzyjać będzie zwiększaniu skuteczności i efektywności, przyczyniając się do realizacji postulatów zorientowania administracji na osiąganie celów związanych z obsługą cudzoziemców. Zdaniem NIK forma sprawowania nadzoru, jakkolwiek nie skutkuje bezpośrednio jego skutecznością, powinna dawać możliwość weryfikacji przydatności tych form do osiągnięcia założonego celu.

(akta kontroli str. 28-29, 2725-2725, 3659-3661)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski.

- | | |
|---------|--|
| Uwaga | Opisana w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowość dotycząca rozpatrywania skarg na działalność wojewodów wskazuje na potrzebę rozważenia przez Ministra podjęcia działań wzmacniających w Ministerstwie kontrolę zarządczą, a to w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o <i>finansach publicznych</i> ¹⁰⁴ , wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań kierowanej jednostki sektora finansów publicznych w sposób zgodny z prawem. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Zintensyfikowanie działań prowadzących do opracowania dokumentu o charakterze strategicznym, prezentującego problematykę polityki migracyjnej państwa oraz przedłożenie go Radzie Ministrów do akceptacji.2. Rzetelne monitorowanie realizacji decyzji o zobowiązaniu cudzoziemców do powrotu, o której mowa w art. 329a ustawy o <i>cudzoziemcach</i>, poprzez pozyskiwanie od SG – w ramach czynności nadzorczych – informacji o opuszczeniu przez cudzoziemców terytorium RP.3. Wzmocnienie skuteczności nadzoru nad działalnością wojewodów w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami.4. Podjęcie niezwłocznych i skutecznych działań zapewniających opracowanie wytycznych w zakresie polityki nadzorczej Ministra oraz „<i>Polityki nadzoru nad UdSC</i>”. |

¹⁰³ Tj. m.in.: zakres sprawowanego nadzoru przez poszczególne komórki organizacyjne MSWiA, praktyczne sposoby realizowania prawa do kontrolowania i oceniania działań organu nadzorowanego w ramach wykonywania działań nadzorczych.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 4 marca 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
Radosław Kujawiński

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o *NIK* w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich: poprzez zastąpienie użytego na str. 3 (akapit 8) wyrazu „planu” wyrazem „programu” oraz skreślenie użytego na str. 3 (akapit 44) wyrazu „polityki”.

13 maja 2019 r.

.....
podpis