

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

## DEPARTAMENT ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

KAP – 41005/04

Nr ewid. 136/2005/P/04/005/KAP

### **Informacja o wynikach kontroli realizacji przez administrację rządową zadań związanych z ochroną cudzoziemców w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej**

W a r s z a w a   c z e r w i e c   2 0 0 5   r .

**Misją** *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

---

**Wizją** *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

---

**Informacja o wynikach kontroli realizacji przez administrację rządową zadań związanych z ochroną cudzoziemców w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej**

---

**Dyrektor Departamentu  
Administracji Publicznej**

**Czesława Rudzka-Lorentz**

**Warszawa, dnia 27 czerwca 2005 r.**

---

**Zatwierdzam**

**Krzysztof Szwedowski**

**Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli**

**Warszawa, dnia 27 czerwca 2005 r.**

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
00-950 Warszawa  
tel.: 0-prefiks-22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## SPIS TREŚCI

<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>4</b>
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>5</b>
2.1. OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI .....	5
2.2. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI .....	6
2.3. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI .....	13
<b>3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI</b> .....	<b>15</b>
3.1. CHARAKTERYSTYKA STANU PRAWNEGO ORAZ UWARUNKOWAŃ EKONOMICZNYCH I ORGANIZACYJNYCH .....	15
3.2. ISTOTNE USTALENIA KONTROLI .....	21
3.2.1. <i>Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy</i> .....	21
3.2.2. <i>Opieka nad małoletnimi przebywającymi na terytorium RP bez przedstawiciela         ustawowego</i> .....	28
3.2.3. <i>Pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy</i> .....	30
3.2.4. <i>Prawa i obowiązki cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy</i> .....	41
3.2.5. <i>Legalizacja pobytu cudzoziemców na terytorium RP</i> .....	42
3.2.6. <i>Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium RP</i> .....	52
3.2.7. <i>Kary administracyjne</i> .....	54
3.2.8. <i>Kontrola legalności pobytu cudzoziemców</i> .....	55
3.2.9. <i>Obowiązek meldunkowy cudzoziemców</i> .....	57
3.2.11. <i>Kontrola wewnętrzna</i> .....	61
3.2.12. <i>Inne zadania Prezesa Urzędu</i> .....	63
<b>4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI</b> .....	<b>63</b>
<b>5. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>70</b>

## 1. Wprowadzenie

**Numer i temat kontroli:** P/04/005 „Realizacja przez administrację rządową zadań związanych z ochroną cudzoziemców w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej”

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

**Celem kontroli** było dokonanie oceny realizacji przez administrację rządową ustawowych zadań w zakresie udzielania cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz prawidłowość gospodarowania środkami przeznaczonymi na ten cel.

Ocena administracji rządowej została dokonana w zakresie stosowania ustawowych rozwiązań dotyczących ochrony cudzoziemców, w szczególności takich jak:

- prawidłowość nadawania statusu uchodźcy,
- prawidłowość postępowania wobec małoletnich cudzoziemców pozbawionych opieki,
- udzielanie pomocy cudzoziemcom korzystającym z różnych rodzajów ochrony,
- przestrzeganie praw cudzoziemców, którym nadano status uchodźcy i egzekwowanie ich obowiązków,
- prawidłowość udzielenia, cofnięcia i wygaśnięcia zgody na pobyt tolerowany,
- prawidłowość legalizacji pobytu cudzoziemców w szczególności w ramach połączenia z rodziną,
- skuteczność sprawowania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP,
- prawidłowość gospodarowania środkami budżetu państwa przeznaczonymi na udzielanie pomocy cudzoziemcom.

Oceniono również rzetelność ewidencjonowania wpływających wniosków i wydanych decyzji w sprawach objętych ustawami.

Kontrolą objęto okres od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r.

**Zakres podmiotowy i termin przeprowadzenia kontroli:** Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 5 sierpnia do 28 grudnia 2004 r. W kontroli uczestniczył Departament Administracji Publicznej i delegatury NIK. Delegatura NIK w Krakowie nie przeprowadziła czynności kontrolnych w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim, zasięgnęła informacji dotyczącej tematyki kontroli w Urzędzie w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, 15 urzędach wojewódzkich oraz w 7 ośrodkach dla cudzoziemców (w tym 3 będących w zarządzie URiC i 4 wynajmowanych od podmiotów zewnętrznych).

Kontrola została przeprowadzona pod względem legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

## **2. Podsumowanie wyników kontroli**

### **2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację przez administrację rządową zadań związanych z ochroną cudzoziemców w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

W związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej wystąpiła potrzeba dostosowania prawa polskiego i praktyki działania do nowych warunków. Dostosowanie to miało na celu zapewnienie właściwej ochrony i wsparcia osobom, które znalazły się w trudnym położeniu ze względu na sytuację panującą w krajach ich pochodzenia, ale też wdrożenie mechanizmów zapobiegających nielegalnej imigracji i bezprawnemu pobytowi na terytorium RP. Przed Polską postawiono zadanie ochrony granic Unii Europejskiej i równoczesnego zapewnienia ochrony ludziom potrzebującym. Wypełniając przyjęte zobowiązania Polska z dniem 1 września 2003 r. wprowadziła, przed datą uzyskania członkostwa Unii Europejskiej, nowe regulacje w sprawach cudzoziemców dostosowane w tym zakresie do standardów prawnych Unii Europejskiej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości i uchybienia, które wynikały zarówno z braku staranności i rzetelności ze strony organów administracji rządowej we wdrażaniu nowych rozwiązań legislacyjnych, jak również z niedoskonałości niektórych rozwiązań prawnych w zakresie problematyki cudzoziemców. Warto podkreślić, że w wielu przypadkach powodem nieprzestrzegania przepisów prawa były względy humanitarne, o których uwzględnienie bardzo intensywnie zabiegały organizacje społeczne i instytucje pozarządowe.

Stwierdzone w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców nieprawidłowości dotyczyły w szczególności niezapewnienia w sposób dostateczny bezpieczeństwa cudzoziemcom umieszczanym w ośrodkach i zatrudnionym w nich pracownikom oraz niedochowania ustawowych terminów w postępowaniach prowadzonych w sprawach cudzoziemców. Również, w prowadzonych przez Wojewodów postępowaniach, stwierdzono przypadki nierzetelności pracowników skutkujące przewlekłością w prowadzeniu postępowań oraz przekroczeniem ustawowych terminów przy wydawaniu decyzji. Ponadto Wojewodowie – poza nielicznymi wyjątkami – wydając decyzje w sprawach wydalenia cudzoziemców i zobowiązania ich do opuszczenia terytorium RP, nie orzekali o wysokości kosztów wydalenia, a także nie zawsze wskazywali podmiot obowiązany do ich poniesienia.

Jedną z przyczyn trudności w wypełnianiu zadań przez administrację był - w ocenie NIK - fakt, że baza danych gromadzonych przez pracowników w Systemie Informatycznym Pobyt nie odzwierciedlała stanu faktycznego i nie umożliwiała pozyskania rzetelnych danych w zakresie statystyki dotyczącej cudzoziemców.

## **2.2. Synteza wyników kontroli**

### **2.2.1. Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy**

➤ W okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. do Prezesa Urzędu zostało złożonych 2.590 wniosków (dot. 6.391 osób) o nadanie statusu uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród ubiegających się zdecydowaną większość (79,2%) stanowili obywatele Federacji Rosyjskiej, deklarujący narodowość czeczeńską. Do 30 czerwca 2004 r. Prezes Urzędu wydał 2.792 decyzje (dot. 5.975 osób), w tym: decyzje o nadaniu statusu uchodźcy stanowiły – 1,2%, decyzje o umorzeniu postępowania (wydane głównie na wniosek strony) – 50,5%, decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy – 30,4%. W okresie objętym kontrolą status uchodźcy w RP uzyskało 68 cudzoziemców, tj. 1,06% ubiegających się. Prezes Urzędu w tym okresie nie wydał decyzji o pozbawieniu cudzoziemca statusu uchodźcy (str. 21 - 24).

➤ Z łącznej liczby 849 decyzji (dot. 1.262 osób) w sprawie odmowy udzielenia statusu uchodźcy, podstawą wydania 443 decyzji (dot. 706 osób) była oczywista bezzasadność wniosku. Obowiązująca od dnia 1 września 2003 r. ustawa o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP zaliczyła do przesłanek do uznania wniosku za oczywiście bezzasadny sytuacje, w których cudzoziemiec nie wykonuje ustawowych obowiązków. W zbadanej próbie (47 decyzji) odmowa udzielenia statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku wynikała z niedopełnienia przez cudzoziemca obowiązku poinformowania o miejscu pobytu, tj. naruszenia art. 27 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 14 ust. 3 pkt 5 uco<sup>2</sup>. (str. 22-23).

➤ W okresie objętym kontrolą Prezes Urzędu odmówił udzielenia statusu uchodźcy i udzielił zgody na pobyt tolerowany 134 cudzoziemcom. Dotyczyło to sytuacji, w których cudzoziemiec nie spełniał kryteriów niezbędnych do uznania za uchodźcę, ale powinien być chroniony przed wydaleniem ponieważ jego życie lub wolność byłyby zagrożone w kraju pochodzenia. Wojewodowie, w tym samym okresie, wydali decyzje o odmowie wydalenia i udzieleni zgody na pobyt tolerowany 151 cudzoziemcom<sup>3</sup>. (str. 22, 50 - 51).

---

<sup>2</sup> art. 27 ust. 1 pkt 3 uco stanowi, że cudzoziemiec ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy jest obowiązany zawiadomić o każdej zmianie miejsca pobytu, art. 14 ust. 1 pkt 2 – cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy, gdy cudzoziemiec nie wykonuje obowiązków, o których mowa w art. 27 ust. 1 pkt 1,3 i 4

<sup>3</sup> Instytucja „pobytu tolerowanego” (tzw. ochrony uzupełniającej) została wprowadzona do polskiego prawa w związku z dostosowaniem prawa polskiego do standardów międzynarodowych. Przesłanki udzielenia zgody,

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania Prezesa Urzędu podejmowane, przed wydaniem decyzji, w celu weryfikacji danych zawartych we wnioskach o nadanie statusu uchodźcy. Potwierdzeniem tej oceny jest fakt, iż z 338 rozpatrzonych przez Radę do Spraw Uchodźców odwołań, wniesionych od decyzji Prezesa, w jednym przypadku decyzja Prezesa (dot. 3 osób) została uchylona, a cudzoziemcowi i jego rodzinie nadano status uchodźcy oraz w jednym przypadku uchylono decyzję Prezesa w części dotyczącej opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP i udzielono zgody na pobyt tolerowany.**

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie postępowania o nadawanie statusu uchodźcy polegały głównie na niedochowaniu terminów wydawania decyzji oraz nieuzasadnionym opóźnieniom w podejmowaniu działań przez pracowników Urzędu w sprawach rozpatrzenia wniosków. Przyczynami nieprawidłowości - w ocenie NIK - były m.in.: wadliwy przepływ informacji pomiędzy wydziałami Departamentu Postępowań Uchodźczych i Azylowych Urzędu i brak staranności ze strony pracowników oraz – jak wyjaśniono - braki kadrowe i trudności lokalowe. Niezależnie od przyczyn leżących po stronie Urzędu na terminowość załatwiania w Urzędzie spraw cudzoziemców wpływ miało niewywiązywanie się przez organy przyjmujące wnioski<sup>4</sup> z niezwłocznego (tj. w ciągu 48 godzin) obowiązku przekazywania wniosków składanych przez cudzoziemców do Prezesa URiC, do czego zobowiązuje art. 26 ust. 2 uco. Na podstawie zbadanej próby postępowań (301), stwierdzono, że 84,4% wniosków zostało przekazanych z opóźnieniem od 7 do 18 dni. Skutkiem tego było wydłużenie czasu postępowania, a tym samym wzrost kosztów z tytułu udzielanej pomocy cudzoziemcom<sup>5</sup> (str. 24-27).

➤ W okresie objętym kontrolą Prezes Urzędu wydał jedną decyzję w sprawie nieudzielenia azylu na terytorium RP, drugi wniosek w tej sprawie pozostawił bez rozpatrzenia (str. 27-28).

### **2.2.2. Opieka nad małoletnimi przebywającymi na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego**

➤ W okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. małoletni przebywający na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego złożyli 96 wniosków o nadanie statusu

---

cofnięcia tej zgody, wygaśnięcia jej z mocy prawa oraz organy uprawnione do podejmowania decyzji w tych sprawach uregulowano w dziale III uco.

<sup>4</sup> cudzoziemiec, zgodnie z art. 19 uco składa wniosek o nadanie statusu uchodźcy za pośrednictwem komendanta oddziału Straży Granicznej obejmującego terytorialnym zasięgiem działania m.st. Warszawę lub komendanta granicznej placówki kontrolnej Straży Granicznej,

<sup>5</sup> wg wyliczeń kontrolerów, na podstawie zbadanej próby 30 postępowań w sprawie rozpatrzenia wniosków cudzoziemców, wydatki na pomoc dla tej grupy byłyby niższe o 196,3 tys. zł - str. 26 Informacji

uchodźcy. Do 30 czerwca 2004 r., na podstawie decyzji Prezesa Urzędu, status uchodźcy nadano 2 małoletnim. W 47 przypadkach odmówiono nadania statusu uchodźcy, w tym w 43 z powodu oczywistej bezzasadności wniosku, w 15 przypadkach wydano decyzje o umorzeniu postępowania. W każdym przypadku stwierdzono, że nie zachodzą okoliczności uzasadniające udzielenie małoletniemu zgody na pobyt tolerowany. Małoletni objęci postępowaniem o nadanie statusu uchodźcy kwaterowani byli w ośrodku dla uchodźców w Dębaku, a od 1 marca 2004 r. również w Domu Dziecka Nr 11 w Warszawie (str.28-30).

➤ W ośrodku w Dębaku dla małoletnich wydzielono specjalną strefę z ograniczonym dostępem do niej pozostałych mieszkańców, zapewniono możliwość zakwaterowania przez całą dobę, kwaterowanie rodzeństwa w jednym pokoju oraz, zgodnie z 48 ust. 1 i 4 uco, małoletnim przydzielono opiekuna faktycznego. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niewydzielenia pomieszczeń do izolacji chorych oraz spotkań z osobami ich odwiedzającymi, oraz niezapewnienia całodobowej opieki, co **było sprzeczne z postanowieniami rozporządzenia MSWiA w sprawie warunków zakwaterowania małoletnich bez opieki oraz standardu opieki w ośrodkach dla cudzoziemców** W wyniku zakwaterowania dwóch rodzin w strefie dla małoletnich jeden z nich został poszkodowany (pobity, z ranami zadanymi nożem przez dorosłego) (str. 28-29).

➤ Na podstawie umowy, zawartej pomiędzy Prezesem Urzędu a Prezydentem Warszawy, zapewniono dla małoletnich 10 miejsc w Domu Dziecka Nr 11. Urząd zobowiązał się do pokrywania faktycznych kosztów pobytu małoletnich w tej placówce oraz pokrywania stałych kosztów administracyjnych (w tym wynagrodzeń dla 5 pracowników) również w sytuacjach gdy przez okres kolejnych 2 miesięcy w placówce nie będzie przebywał żaden małoletni. **Zobowiązanie Prezesa Urzędu do pokrywania kosztów administracyjnych w sytuacji nieprzebywania małoletnich w placówce wykracza, zdaniem NIK, poza obowiązek wynikający z przepisu art. 47 ust. 4 uco**, zgodnie z którym z budżetu państwa mogą być finansowane wyłącznie koszty związane z umieszczeniem i pobytem małoletniego. Łączne wydatki z tytułu zakwaterowania małoletnich w Domu Dziecka (w okresie od 1 marca do 30 czerwca 2004 r.) wyniosły 63,9 tys. zł, co stanowiło 90,1% kwoty wydatków (bez wydatków na wyżywienie) na udzielenie pomocy małoletnim w okresie objętym kontrolą (str. 29-30).

### **2.2.3. Pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy**

➤ W okresie objętym kontrolą, na podstawie decyzji Prezesa Urzędu, 5.883 cudzoziemcom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy udzielono pomocy poprzez: umieszczenie w ośrodku, przyznanie świadczenia pieniężnego na pokrycie we

własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP, udzielenie pomocy medycznej oraz pomocy w dobrowolnym wyjeździe z terytorium RP. Wydatki na udzielenie pomocy cudzoziemcom w okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. wyniosły łącznie 16.771,3 tys. zł (str.30-31).

**Udzielanie pomocy cudzoziemcom odbywało się zgodnie z art. 56 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, w formach określonych w art. 57 tej ustawy.** Pomocy udzielono wyłącznie na wnioski cudzoziemców, w sprawie których wszczęto postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, po ustaleniu iż nie posiadali oni środków finansowych wystarczających na pokrycie kosztów pobytu na terytorium RP.

➤ Cudzoziemcy, którym została udzielona pomoc w formie umieszczenia w ośrodku, kwaterowani byli w 12 ośrodkach: 3 pozostających w zarządzie Urzędu i 9 wynajmowanych od podmiotów zewnętrznych. W ośrodkach zapewniono cudzoziemcom poszanowanie ich kultury, podtrzymywanie tradycji narodowych i wykonywanie praktyk religijnych. Przy zakwaterowaniu brano pod uwagę narodowość, kraj pochodzenia oraz wyznanie. Stwierdzono, że w jednym ośrodku,<sup>6</sup> wynajmowanym od podmiotu zewnętrznego, warunki socjalno-bytowe zagrażały życiu i zdrowiu jego mieszkańców. Zamknięcie ośrodka nastąpiło dopiero po wygaśnięciu umowy na jego wynajem (w marcu 2004 r.), mimo że wiadomość o zaniedbaniach w tym zakresie powzięto w Urzędzie cztery miesiące wcześniej, a działania w celu poprawy warunków nie przyniosły oczekiwanych efektów. Do czasu wygaśnięcia umowy podmiot wynajmujący otrzymywał z tytułu zawartej umowy wynagrodzenie w pełnej wysokości (str. 34-37).

**W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieokreślenie w umowie minimalnych wymagań w zakresie warunków socjalno-bytowych oraz kar z tytułu nienależytego wywiązywania się z warunków umowy było ze strony Urzędu działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.**

➤ **W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, pomimo podejmowanych przez URiC działań, nie zapewniono w sposób dostateczny bezpieczeństwa cudzoziemcom, zakwaterowanym w ośrodkach i pracownikom w nich zatrudnionym.** Wykonywanie usług w zakresie ochrony fizycznej i mienia w ośrodkach, będących w zarządzie Urzędu, zlecono wyspecjalizowanym firmom. W trakcie kontroli ustalono przypadki zachowań agresywnych i roszczeniowych ze strony cudzoziemców, bójki z obywatelami polskimi oraz przypadki posiadania komponentów do produkcji narkotyków. Większość przypadków naruszenia zasad

---

<sup>6</sup> w Warszawie przy ul. Burakowskiej

współżycia społecznego i przekroczenia norm prawnych nie była oficjalnie zgłaszana pracownikom ośrodków, co uniemożliwiało powiadomienie o tych zdarzeniach organów ścigania. Ośrodki dla cudzoziemców funkcjonowały na zasadzie ośrodków otwartych,<sup>7</sup> z których większość zlokalizowana była na terenach zalesionych. Położenie ośrodków, zasady ich funkcjonowania utrudniały kontrolę i zapewnienie warunków bezpieczeństwa. **Stwierdzone zaniedbania w zakresie zabezpieczenia ośrodków** (wyrwy w ogrodzeniu, brak ogrodzenia) **wymagają podjęcia skutecznych działań ze strony Urzędu w celu poprawy warunków bezpieczeństwa w ośrodkach.** (str.39-41).

Wbrew art. 65 ust. 2 uco, w sytuacjach rażącego naruszenia przez cudzoziemców zasad współżycia społecznego w ośrodkach, Prezes Urzędu nie podjął decyzji o wstrzymaniu pomocy. Przyczyną tego stanu – jak wyjaśniono- były względy humanitarne oraz interwencja organizacji pozarządowych (str. 39-41).

➤ Pomoc medyczna w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej udzielana była przez lekarzy i pielęgniarki, z którymi zostały zawarte umowy – zlecenia, natomiast w szczególnych przypadkach w szpitalach położonych w pobliżu ośrodków. Przy udzielaniu opieki medycznej - jak wyjaśniono - nie stosowano art. 67 uco z uwagi na brak możliwości zastosowania obowiązujących rozwiązań prawnych (np. niedostosowany system komputerowy) oraz długotrwałe procedury wymagane tym przepisem, co skutkowało by znacznym opóźnieniem przy udzielaniu pomocy. W wyniku działań podjętych przez Prezesa Urzędu dokonano zmian w przepisach prawa i od dnia 1 października 2004 r. system opieki medycznej nad cudzoziemcami spełnia ustawowe wymagania. Wydatki z tytułu udzielonej opieki medycznej w okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. wyniosły łącznie 1.323,9 tys. zł i stanowiły 7,9% ogółu wydatków na pomoc cudzoziemcom (str. 37-39).

#### **2.2.4. Prawa i obowiązki cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy**

➤ Cudzoziemcy, którym nadano status uchodźcy, przebywający na terenie 6 województw<sup>8</sup> złożyli 89 wniosków o udzielenie pomocy mającej na celu wspieranie ich procesu integracji. W ramach opracowanych indywidualnych programów integracji 214 uchodźcom udzielono pomocy finansowej (w formie zasiłków) oraz pomocy w załatwianiu spraw urzędowych. Na uchodźców zostały nałożone zobowiązania, których niewykonanie skutkowało by odebraniem świadczenia. **Realizacja tej pomocy przebiegała**

---

<sup>7</sup> cudzoziemcy mogli swobodnie opuszczać ośrodki w godzinach 6.00-23.00

<sup>8</sup> dotyczy województw: lubelskiego, łódzkiego, mazowieckiego, podlaskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego

**terminowo i zgodnie z indywidualnymi programami integracyjnymi.** Wydatki na pomoc integracyjną w okresie objętym kontrolą wyniosły 1.294 tys. zł (str. 40).

### **2.2.5. Legalizacja pobytu cudzoziemców na terytorium RP**

**Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Wojewodów w sprawach legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP.** Przed wydaniem decyzji weryfikowano dane zawarte we wnioskach cudzoziemców pod kątem spełnienia przesłanek, od których uzależnione było rozstrzygnięcie w sprawie zalegalizowania pobytu. W postępowaniach zasięgnięto informacji od Komendantów Oddziałów Straży Granicznej, Komendantów Wojewódzkich Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa albo ochrony porządku publicznego. W aktach prowadzonych spraw zgromadzono dokumentację umożliwiającą ustalenie stanu faktycznego (str. 41 - 42).

W okresie objętym kontrolą Wojewodowie:

➤ udzielili 21.872 cudzoziemcom zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony nie dłuższy niż 2 lata, odmówili takiego zezwolenia 980 cudzoziemcom. Udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony dokonywane było głównie ze względu na zawarcie przez cudzoziemca małżeństwa z obywatelem polskim lub w celu połączenia z rodziną. W związku z ustaniem przesłanek, na podstawie których zostało udzielone zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, wojewodowie wydali 119 decyzji (dot. 124 osób<sup>9</sup>) w sprawie cofnięcia takiego zezwolenia (str. 42-46).

➤ 3.416 cudzoziemcom udzielili zezwolenia na osiedlenie się, a 252 odmówili takiego zezwolenia.

Zezwolenie na osiedlenie się uzyskali cudzoziemcy, którzy przede wszystkim wykazali istnienie trwałych więzów rodzinnych lub ekonomicznych łączących ich z Rzeczpospolitą Polską lub bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywali nieprzerwanie na terytorium RP na podstawie wiz, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony lub w związku z posiadaniem statusu uchodźcy co najmniej 5 lat, a na podstawie zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony przez okres 3 lat (str. 46 - 49).

➤ Zgodnie z art. 154 uoc, cudzoziemcy, którzy przebywali nielegalnie na terytorium RP, nieprzerwanie co najmniej od 1 stycznia 1997 r., mogli do 31 grudnia 2003 r. składać wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Do Wojewodów wpłynęło ogółem 3.282 wniosków. Wśród cudzoziemców, ubiegających się o zalegalizowanie pobytu,

---

<sup>9</sup>liczba decyzji i osób nie uwzględnia danych z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego

najliczniejszą grupę stanowili obywatele Wietnamu, Armenii, Mongolii i Ukrainy. Do dnia 30 czerwca 2004 r. Wojewodowie wydali 1.962 decyzje, udzielając zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz 305 decyzji odmawiających udzielenia takiego zezwolenia (str. 49 - 50).

➤ W zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium Polski stwierdzono przypadki nieprawidłowości polegające m.in. na: przyjmowaniu od cudzoziemców wniosków w sprawie udzielenia zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony pomimo, że nie zachowali terminu złożenia takiego wniosku, wydawaniu decyzji w tych sprawach po upływie okresu ważności dokumentów uprawniających do przebywania na terytorium RP, przewlekłości prowadzenia postępowań, w sytuacjach gdy cudzoziemcy złożyli wnioski w ustawowym terminie (str. 43 - 45).

#### **2.2.8. Wydalenie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium RP**

➤ W I półroczu 2004 r. Wojewodowie wydali 2.983 decyzje w sprawie wydalenia cudzoziemców z terytorium RP. **Wojewodowie – poza nielicznymi wyjątkami – nie orzekali o wysokości kosztów wydalenia, a także nie zawsze wskazywali podmiot obowiązany do ich poniesienia, co było sprzeczne z art. 96 ust. 4 uoc.** W wyniku szczegółowej analizy 660 decyzji (niewykonanych) stwierdzono, że wyłącznie w 161 decyzjach wojewodowie orzekli o wysokości kosztów wydalenia (łącznie na kwotę 53,9 tys. zł), w 506 decyzjach wskazali podmiot zobowiązany do uiszczenia kosztów wydalenia, przy czym nie orzekli o ich wysokości. Nieorzeczenie o wysokości kosztów oraz niewskazanie podmiotu zobowiązanego do ich poniesienia uniemożliwiało podjęcie czynności egzekucyjnych (str. 52– 54).

#### **2.2.7. Kontrola legalności pobytu cudzoziemców**

➤ Prezes Urzędu i Wojewodowie, w okresie objętym kontrolą, **nie sprawowali kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, o której stanowi art. 85 ust. 1 uoc.** Prezes Urzędu swoje działania w tym zakresie ograniczył wyłącznie do kontroli legalności pobytu, w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych, zaś Wojewodowie do kontroli legalności zatrudnienia cudzoziemców (str. 55 - 57).

#### **2.2.9. System Informatyczny Pobyt**

➤ W ocenie Najwyższej Izby Kontroli „System Informatyczny Pobyt,” będący krajowym zbiorem rejestrów, ewidencji i wykazów w sprawach cudzoziemców, nie zapewniał rzetelnych danych dotyczących cudzoziemców oraz nie umożliwiał generowania niektórych danych statystycznych. Przyczyną tego była niestaranność pracowników wprowadzających dane do Systemu oraz niedostosowanie programu komputerowego do faktycznych potrzeb w tym zakresie.

➤ Prezes Urzędu, jako administrator zbioru danych osobowych zgromadzonych w Systemie Informatycznym „Pobyt,” nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 41 ust.1 ustawy o ochronie danych osobowych, tj. nie zgłosił w ustawowym terminie do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych zmian dotyczących podmiotu prowadzącego zbiór, adresu siedziby administratora, nazwy zbioru (str. 59-60).

#### **2.2.10. Kary administracyjne**

➤ W okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. 5 wojewodów<sup>10</sup> wydało 281 decyzji o nałożeniu kar administracyjnych na przewoźników, którzy drogą powietrzną przewieźli na terytorium RP cudzoziemców nie posiadających ważnego dokumentu podróży i wizy lub nie posiadających zezwolenia na wjazd od innego państwa lub państwa pochodzenia. Łączna kwota wymierzonych kar wyniosła 4.026,8 tys. zł. Do budżetów wojewodów z tego tytułu (łącznie z karami nałożonymi przed okresem objętym kontrolą) wpłynęło 4.354,3 tys. zł, a do wyegzekwowania pozostało 2.089,8 tys. zł (str. 54 - 55).

#### **2.2.11. Kontrola wewnętrzna**

➤ W 10 urzędach wojewódzkich problematyka dotycząca prawidłowości prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców i rejestracji danych dotyczących cudzoziemców nie była przedmiotem kontroli właściwych komórek organizacyjnych urzędów wojewódzkich. Na konieczność objęcia tej problematyki szczególną kontrolą i nadzorem wskazują wyniki kontroli przeprowadzonej przez komórkę kontroli wewnętrznej w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim. Kontrola ta została podjęta na polecenie Wojewody Małopolskiego na skutek informacji z zewnątrz o istnieniu nieprawidłowości. Wyniki kontroli wykazały istnienie mechanizmów korupcjogennych oraz skutkowały skierowaniem do prokuratury zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (str. 61-63).

### **2.3. Uwagi końcowe i wnioski**

Liczba cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy oraz o przyznanie pomocy na terytorium RP systematycznie wzrasta. Biorąc pod uwagę fakt, iż tylko 1,2% ubiegających się spełnia ustawowe przesłanki i uzyskuje status uchodźcy można twierdzić, że cudzoziemcy przyjeżdżają na terytorium RP w celu poprawy własnej sytuacji ekonomicznej. Brak możliwości ustalenia miejsca zamieszkania w RP cudzoziemców starających się o status uchodźcy (głównie z powodu ucieczek z ośrodków), może świadczyć, iż Polska jest dla większości cudzoziemców wyłącznie krajem tranzytowym.

---

<sup>10</sup> Wojewodowie: Dolnośląski, Małopolski, Mazowiecki, Pomorski i Śląski

Ubieganie się o status uchodźcy wiąże się z możliwością uzyskania pomocy ze strony państwa polskiego. Pomoc taka udzielana jest na okres trwania postępowania. Generalnie przyjęto, że postępowanie powinno zakończyć się wydaniem decyzji w ciągu 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. W sytuacjach odmowy udzielenia statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności postępowanie to powinno zakończyć się w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku. Do przesłanek uzasadniających uznanie wniosku za bezzasadny, po wprowadzeniu nowych uregulowań, należy także niewywiązywanie się przez cudzoziemców z obowiązków ustawowych. Przede wszystkim należy tutaj wskazać te sytuacje, w których - z winy cudzoziemców - nie można ustalić ich miejsca pobytu na terytorium RP. Niewątpliwą zaletą tego rozwiązania, jest możliwość wyeliminowania sytuacji, w których procedura uchodźcza wykorzystywana jest jako środek chroniący przed wydaleniem. Skrócenie czasu postępowania skutkuje również zmniejszeniem kosztów na pomoc świadczoną cudzoziemcom.

Prawidłowe wywiązywanie się z realizacji zadań związanych z ochroną cudzoziemców wymaga ścisłej i rzetelnej współpracy pomiędzy organami, którym w zakresie obowiązków przypisano kwestie cudzoziemców. Niniejsza kontrola wykazała, że współpraca ta nie jest realizowana w sposób zadowalający. Dotyczy to w szczególności współdziałania pomiędzy placówkami Straży Granicznej a Urzędem Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Placówki Straży Granicznej zobowiązane są do przekazywania Prezesowi Urzędu wniosków cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy w terminie 48 godzin od dnia ich złożenia. Stwierdzono natomiast, że wnioski te przekazywane były z opóźnieniem sięgającym nawet kilkanaście dni. Działania Prezesa Urzędu w celu poprawy sytuacji nie przyniosły rezultatów. Wskazać również należy brak właściwej współpracy pomiędzy Policją, Strażą Graniczną (organami zobowiązanymi do wykonywania decyzji o wydaleniu cudzoziemców) a Wojewodami. Wojewodowie nie w każdym przypadku otrzymywali informacje o wydaleniu cudzoziemców, co uniemożliwiało egzekucję kosztów wydalenia.

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do<sup>11</sup>:

- 1) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji organu, któremu podlegają Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Policji o podjęcie działań w celu właściwego

---

<sup>11</sup> Szczegółowe wnioski pokontrolne NIK zostały zawarte w części 4 Informacji

współdziałania i współpracy pomiędzy tymi organami, co umożliwi prawidłową realizację zadań w zakresie wjazdu, pobytu, ochrony i wyjazdu cudzoziemców,

- 2) Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców o podjęcie działań mających na celu usprawnienie prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców oraz zagwarantowanie bezpieczeństwa cudzoziemcom umieszczonym w ośrodkach,
- 3) Wojewodów o podjęcie działań zmierzających do poprawy jakości realizacji zadań związanych z legalizacją pobytu cudzoziemców na terytorium RP, w szczególności o orzekaniu w sprawach wysokości kosztów wydalenia i podmiotu zobowiązanego do ich uiszczenia.

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków legislacyjnych z uwagi na fakt podjęcia działań przez Prezesa Urzędu w zakresie, stwierdzonych przez Izbę, nieprecyzyjnych uregulowań prawnych.

### **3. Ważniejsze wyniki kontroli**

#### **3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych**

##### **i organizacyjnych**

Przeprowadzona kontrola była pierwszą kontrolą, w której podjęto problematykę ochrony uchodźców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>12</sup>. Od początku lat 90-tych obserwuje się znaczny napływ cudzoziemców na terytorium RP, wśród których znajdują się m.in. osoby poszukujące stałej ochrony jak również osoby decydujące się na nielegalny pobyt. Z kolei niektórzy imigranci traktują Polskę jako kraj tranzytowy w celu przedostania się do państw Europy Zachodniej.

Postanowienia art. 37 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>13</sup> zapewniają cudzoziemcowi znajdującemu się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej korzystanie z praw i wolności zawartych w Konstytucji, przy czym wyjątki od tej zasady muszą określać ustawy. W art. 56 ust. 2 przewidziano możliwość przyznania cudzoziemcowi, który w RP poszukuje ochrony przed prześladowaniem, statusu uchodźcy zgodnie z wiążącymi RP umowami międzynarodowymi. Status uchodźcy nadaje się cudzoziemcowi który spełnia warunki do uznania za uchodźcę, określone w Konwencji Genewskiej i Protokole Nowojorskim. Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.<sup>14</sup> zaczęła obowiązywać w RP na podstawie Oświadczenia Rządowego z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie przystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską do Konwencji<sup>15</sup>. Oświadczeniem Rządowym z dnia 26 listopada 1991 r. w sprawie przystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską do Protokołu dotyczącego statusu uchodźców a sporządzonego w Nowym Jorku z dnia 31 stycznia 1967 r.<sup>16</sup>, Polska przystąpiła do powyższego protokołu<sup>17</sup> z dniem 4 stycznia 1992 r.

Sprawy cudzoziemców unormowano w trzech odrębnych ustawach. Zasady i warunki wjazdu na terytorium RP, przejazdu przez to terytorium, pobytu na nim i wyjazdu cudzoziemców, jak również tryb postępowania oraz organy właściwe w tych sprawach określono w ustawie z dnia

<sup>12</sup> Dotychczas Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrole planowe, których przedmiotem była ochrona granic państwowych oraz Nowa Polityka Wizowa – vide pkt 3.3. programu kontroli

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 78, poz. 483.

<sup>14</sup> Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 ze zm.

<sup>15</sup> Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 516.

<sup>16</sup> Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 518.

<sup>17</sup> Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku z dnia 31 stycznia 1967 r. Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 519.

13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>18</sup> - zwanej dalej „uoc”. Regulacje tej ustawy obejmują wszystkie zagadnienia dotyczące innych kategorii cudzoziemców niż unormowane w przepisach ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup> - zwanej dalej „uco” - a także zagadnienia wspólne dla wszystkich grup cudzoziemców.<sup>20</sup> Natomiast zasady i warunki wjazdu i pobytu obywateli Unii Europejskiej i państw tworzących z UE Europejski Obszar Gospodarczy (EOG) oraz członków ich rodzin i obywateli innych państw nie należących do UE i członków ich rodzin, którzy na podstawie zawartych z UE umów korzystają ze swobody przepływu osób reguluje (obowiązująca od dnia 1 maja 2004 r.) ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>.

Podstawowe znaczenie dla przedmiotu kontroli mają przede wszystkim przepisy dotyczące zadań administracji rządowej nałożone ww. ustawami i wydanymi na ich podstawie aktami wykonawczymi. Według postanowień art. 7 ust.1 uoc oraz art. 4 uco, do postępowań w sprawach uregulowanych w ww. ustawach stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>22</sup> - zwanej dalej „Kpa” - o ile ww. ustawy nie stanowią inaczej. Ustawy te stanowią *lex specialis* w stosunku do Kpa.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach repatriacji, wjazdu, wyjazdu, przejazdu, pobytu cudzoziemców na terytorium RP, nadawania statusu uchodźcy, udzielania cudzoziemcom azylu, wyrażania zgody na pobyt tolerowany oraz udzielania ochrony czasowej, a także w sprawach związanych z obywatelstwem polskim, które należą do zadań administracji rządowej, jest Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców - zwany dalej „Prezesem Urzędu”, nad którym nadzór sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. W myśl art. 143 uoc, do zadań Prezesa Urzędu należy:

- wydawanie decyzji i postanowień w pierwszej instancji, w sprawach uregulowanych: w uoc, ustawie z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim<sup>23</sup>, w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji<sup>24</sup> i w uco - jeżeli nie zostały one przekazane innym organom;
- rozpatrywanie odwołań od decyzji i zażaleń na postanowienia wydawane w pierwszej instancji przez inne organy w sprawach uregulowanych w ww. ustawach, o ile nie zostały one przekazane innym organom;
- dokonywanie analiz dotyczących sytuacji migracyjnej i uchodźczej;
- prowadzenie współpracy międzynarodowej w zakresie problemów migracyjnych i uchodźczych,
- gromadzenie informacji o krajach pochodzenia imigrantów;
- organizowanie i prowadzenie szkoleń w zakresie spraw należących do kompetencji Prezesa Urzędu uregulowanych w ww. ustawach;
- wykonywanie innych zadań uregulowanych w ustawie oraz przepisach odrębnych, w zakresie niezbędnym do prowadzenia postępowań na podstawie ww. ustaw;
- kontrola wykonywania przez wojewodów zadań wynikających z ww. ustaw, w zakresie zgodności ich działania z prawem oraz polityką w dziedzinie migracji, uchodźstwa i repatriacji.

Prezes Urzędu jest organem wyższego stopnia w rozumieniu Kpa w stosunku do wojewody w sprawach uregulowanych w uco (art. 143 ust. 3). Natomiast organem rozpatrującym odwołania od decyzji i zażalenia na postanowienia wydane przez Prezesa Urzędu w sprawach o nadanie lub

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 1175.

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 128, poz. 1176.

<sup>20</sup> Od dnia 1 października 2005 r. (z wyjątkiem art. 1, 14 i 16) obowiązują zmiany uoc i uco, wprowadzone ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 94, poz. 788), dostosowujące krajowy porządek prawny do aktualnego stanu prawa Unii Europejskiej.

<sup>21</sup> Dz. U. Nr 141, poz. 1180 ze zm.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

<sup>23</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 28, poz. 353 ze zm.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2000 r., Nr 106, poz. 1118 ze zm.

pozbawienie statusu uchodźcy (z wyjątkiem spraw dotyczących pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy), jest Rada do Spraw Uchodźców, której przysługują uprawnienia organu wyższego stopnia w rozumieniu Kpa (art. 81 uco). Organem właściwym w sprawach określonych w uoc jest również wojewoda, do zadań którego należy w myśl art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie<sup>25</sup> m.in. kontrola wykonywania zadań przez organy zespolonej administracji rządowej oraz zapewnienie współdziałania wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na terenie województwa, a także kierowanie ich działalnością m.in. w zakresie bezpieczeństwa państwa, utrzymania porządku publicznego oraz ochrony praw obywatelskich.

Urzędem administracji rządowej powołanej do obsługi Prezesa Urzędu i działającym pod jego kierownictwem jest Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, którego statut stanowi załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2001 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców<sup>26</sup>.

W uoc uregulowano m.in. zasady i tryb postępowania w sprawach: zaproszeń, zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony oraz na osiedlanie się, polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca, tymczasowych polskich dokumentów podróży dla cudzoziemca, wydalenia i opuszczenia przez cudzoziemca terytorium RP, prowadzenia wykazu cudzoziemców, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany, ewidencji zaproszeń i rejestrów w sprawach cudzoziemców.

Art. 10 uoc oraz art. 22 uco zobowiązuje organy prowadzące postępowanie, do pouczenia cudzoziemca w języku dla niego zrozumiałym m.in. o przysługujących mu prawach i ciążących na nim obowiązkach. Jednym z nich jest obowiązek meldunkowy określony w art. 23 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych,<sup>27</sup> w myśl którego cudzoziemiec przebywający na terytorium RP jest zobowiązany do zameldowania się na zasadach określonych w tej ustawie. Zgodnie z art. 15 uoc wjeżdżający na terytorium RP cudzoziemiec powinien posiadać środki finansowe niezbędne do pokrycia kosztów wjazdu, przejazdu, pobytu i wyjazdu z Polski lub dokumenty umożliwiające uzyskanie takich środków oraz zezwolenie na wjazd do innego państwa lub na powrót do kraju pochodzenia, jeżeli zezwolenie jest wymagane. Posiadanie tych środków może być potwierdzone także przez okazanie zaproszenia (art. 15 ust. 2). W art. 16 – 20 uoc określono podmioty upoważnione do wystawiania zaproszenia, zamieszczane w nim dane, zobowiązanie zapraszającego do pokrycia kosztów pobytu i wyjazdu zaproszonego cudzoziemca, w tym kosztów ewentualnego leczenia, wydalenia z terytorium RP oraz określenie ważności zaproszenia. W myśl art. 17 zaproszenie uzyskuje ważność z chwilą wpisania go na wniosek zapraszającego do ewidencji zaproszeń. Wpisanie do ewidencji lub wydanie decyzji o odmowie wpisania albo unieważnienie zaproszenia należy do zadań wojewody właściwego na miejsce zamieszkania lub siedzibę zapraszającego. Na żądanie organu przyjmującego wniosek, zapraszający jest obowiązany przedstawić dokumenty potwierdzające możliwość wywiązania się z zobowiązania do pokrycia kosztów związanych z pobytem cudzoziemca. W przypadku niewywiązania się przez zapraszającego ze zobowiązań, do zadań wojewody należy wydanie decyzji o wysokości kosztów poniesionych przez Skarb Państwa związanych z pobytem cudzoziemca i opuszczeniem przez niego terytorium RP (art. 19).

Rozdział 4 uoc dotyczy postępowania w sprawach udzielania, cofnięcia i odmowy zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony udziela się cudzoziemcowi spełniającemu przesłanki określone w art. 53 i 54 uoc. W przypadku cudzoziemca będącego małżonkiem obywatela polskiego lub małżonkiem cudzoziemca zamieszkującego na terytorium RP, na organ prowadzący postępowanie nałożono obowiązek ustalenia czy związek małżeński nie został zawarty wyłącznie w celu obejścia przepisów o udzieleniu ww. zezwolenia (w przypadku wystąpienia okoliczności określonych w art. 55 ). Zgodnie z art. 62 ust. 1 decyzje

<sup>25</sup> Dz. U. Nr 80, poz. 872 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 686.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 87, poz. 960 ze zm.

w tych sprawach wydaje wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca<sup>28</sup>. W przypadku decyzji o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (po spełnieniu przesłanek określonych w art. 58) organem właściwym jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, a jeżeli cudzoziemiec opuścił na stałe terytorium RP – wojewoda, który to zezwolenie wydał (art. 62 ust. 7). Podstawy wydania decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony zawiera art. 57.

W rozdziale 5 uoc zostały uregulowane kwestie związane z udzielaniem zezwolenia na osiedlenie się (art. 64 – 71), oraz przesłanki, które muszą być spełnione przez cudzoziemca w przypadku udzielenia ww. zezwolenia, przy czym do postępowania o udzielenie zezwolenia cudzoziemcowi będącemu małżonkiem obywatela polskiego stosuje się art. 55. Zgodnie z art. 70 organem wydającym decyzje w tych sprawach jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce zamierzonego pobytu cudzoziemca a w przypadku decyzji o cofnięciu zezwolenia, wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca.

Kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP (art. 85 – 87) sprawują: Prezes Urzędu, wojewoda, organy Służby Celnej, organy Straży Granicznej i Policji. Sposób przeprowadzania kontroli, w tym okoliczności jej przeprowadzania i rodzaj kontrolowanych dokumentów, a także sposób i zakres dokumentowania czynności związanych z kontrolą określono w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 r.<sup>29</sup>. W myśl jego § 1 kontrolę legalności przeprowadza się w przypadku powzięcia uzasadnionych podejrzeń o nielegalnym pobycie cudzoziemca lub naruszenia przez cudzoziemca porządku publicznego.

W rozdziale 8 uoc uregulowano instytucję wydalania cudzoziemców i zobowiązania ich do opuszczenia terytorium RP (art. 88 – 100). Zgodnie z art. 92 decyzję o wydaleniu wydaje właściwy wojewoda z urzędu lub na wniosek organów wskazanych w tym artykule. Zobowiązany jest on do odnotowania tej decyzji w dokumencie podróży cudzoziemca i poinformowania o jej wydaniu komendanta wojewódzkiego Policji oraz wnioskującego o wydalenie cudzoziemca organu. Wojewoda w decyzji orzeka o wysokości kosztów (podlegających egzekucji administracyjnej) związanych z wydaleniem oraz o podmiocie zobowiązanym do ich poniesienia. W art. 88 wskazano okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu z zastrzeżeniem, że nie można wydać decyzji o wydaleniu cudzoziemca który posiada zezwolenie na osiedlenie się.

W myśl art. 95 cudzoziemiec, któremu wydano decyzję o wydaleniu, może być niezwłocznie doprowadzony (na swój koszt- art. 96) do granicy albo do granicy państwa, do którego zostaje wydalony lub do portu lotniczego lub morskiego. W przypadku cudzoziemca w stosunku do którego zapraszający nie wywiązał się z przyjętego na siebie zobowiązania, koszty jego wydalenia ponosi zapraszający. Natomiast gdy wydalenie następuje na skutek wykonywania przez cudzoziemca pracy wbrew warunkom określonym w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, koszty wydalania ponosi pracodawca.

Odębnie uregulowano wydalenie małoletniego cudzoziemca (art. 94). Decyzja o wydaleniu małoletniego cudzoziemca do kraju pochodzenia lub do innego państwa może być wykonana tylko w przypadku gdy małoletni będzie miał tam zapewnioną opiekę rodziców, innych osób pełnoletnich lub instytucji opiekuńczych zgodną ze standardami określonymi przez Konwencję o prawach dziecka, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 20 listopada 1989 r.<sup>30</sup>.

Rozdział 11 uoc dotyczy rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców. Zgodnie z art. 124 rejestry, ewidencje i wykazy w sprawach z zakresu wjazdu, pobytu i wyjazdu cudzoziemców z terytorium RP prowadzi się w systemie informatycznym. W art. 126 określono

<sup>28</sup> Przed wydaniem decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na czas oznaczony lub zezwolenia na osiedlenie się, wojewoda zobowiązany jest do zwrócenia się do organów wskazanych odpowiednio w art. 62 i 70 o zajęcie stanowiska lub o przekazanie informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP stanowią zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

<sup>29</sup> Dz. U. Nr 146, poz. 1426.

<sup>30</sup> Dz. U. z 1991 r. .Nr 120, poz. 526 ze zm.

zakres danych przechowywanych w rejestrach i ewidencji zaproszeń. W myśl art. 132 Prezes Urzędu tworzy i prowadzi w systemie informatycznym krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazów w sprawach cudzoziemców, określony mianem „System Pobyt”, z którego przetwarzane dane są udostępniane w zakresie niezbędnym dla realizacji zadań ustawowych, upoważnionym do tego podmiotom. Administrator danych, zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>31</sup> jest obowiązany zgłosić zbiór danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych z wyjątkiem przypadków ściśle określonych w art. 43 ust. 1 ustawy, w tym każdą zmianę w tym zbiorze w terminie 30 dni od dnia jej dokonania.

Przepisy rozdziału 12 dotyczą odpowiedzialności przewoźnika na którym spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy cudzoziemiec który zamierza wjechać do Polski posiada dokumenty i zezwolenie niezbędne do tego wjazdu (art. 135). Zgodnie z art. 136 w określonych przypadkach przewoźnik jest obowiązany odwiedzić cudzoziemca do kraju z którego go przywiózł do granicy, a jeżeli jest to niemożliwe do kraju w którym wystawiono cudzoziemcowi dokument podróży, lub do każdego innego kraju który zapewni, że przyjmie cudzoziemca. W art. 138 przewidziano możliwość nałożenia na przewoźnika, który przywiózł cudzoziemca bez ważnego dokumentu podróży oraz wizy, kary administracyjnej w wysokości stanowiącej równowartość od 3.000 do 5.000 euro z tym, że suma nałożonych kar za jednorazowy przywóz grupy osób nie może przekroczyć 5.000.000 euro.

W art. 154 przewidziano dla cudzoziemca przebywającego nielegalnie na terytorium RP, nieprzerwanie co najmniej od dnia 1 stycznia 1997 r., w przypadku złożenia przez niego w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy wniosku o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, możliwość udzielenia przez wojewodę właściwego ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca ww. zezwolenia na okres 1 roku (po spełnieniu przez cudzoziemca warunków określonych w tym przepisie), jeżeli nie spowoduje to zagrożenia dla bezpieczeństwa i obronności państwa lub dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego albo obciążenia dla budżetu państwa oraz nie naruszy interesu RP.

**Zasady, warunki i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony** oraz organy właściwe w tych sprawach określono w uco. Zgodnie z art. 3 cudzoziemcowi na terytorium RP udziela się ochrony poprzez: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu, udzielenie zgody na pobyt tolerowany lub udzielenie ochrony czasowej. Status uchodźcy nadaje się cudzoziemcowi, który spełnia warunki uznania za uchodźcę określone w Konwencji Genewskiej i Protokole Nowojorskim, małżonkowi i małoletniemu dziecku cudzoziemca w przypadku objęcia ich wnioskiem o nadanie statusu oraz małoletniemu dziecku cudzoziemca urodzonemu na terytorium RP (art.13).

W art. 14 – 15 zawarto przesłanki uzasadniające odmowę nadania statusu uchodźcy. Są nimi m.in. oczywista bezzasadność wniosku, brak jakichkolwiek podstaw do uznania, że istnieje uzasadniona obawa cudzoziemca przed prześladowaniem, o którym jest mowa w art. 1A Konwencji Genewskiej, wprowadzenie w błąd organu lub nadużycie postępowania o nadanie statusu uchodźcy, niespełnienie warunków do uznania za uchodźcę o których mowa w Konwencji Genewskiej i Protokole Nowojorskim. Zgodnie z art. 23 w postępowaniu cudzoziemiec może swobodnie kontaktować się z przedstawicielem Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców oraz z organizacjami, do których zadań statutowych należą sprawy uchodźców. Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy wszczyna się na wniosek złożony osobiście z tym, że może on obejmować także małoletnie dzieci towarzyszące cudzoziemcowi oraz małżonka za jego zgodą wyrażoną na piśmie (art. 17). Wniosek składany jest za pośrednictwem komendantów Straży Granicznej (art. 19). Organy przyjmujące wniosek zobowiązane są do jego niezwłocznego przekazania Prezesowi Urzędu, nie później jednak niż w ciągu 48 godzin od jego złożenia (art. 26 ust. 3). Wydanie decyzji o nadaniu lub odmowie nadania statusu powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, przy czym wydanie decyzji o odmowie z powodu oczywistej bezzasadności wniosku powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego złożenia (art. 29). Zgodnie

---

<sup>31</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

z art. 70 cudzoziemcowi któremu nadano status uchodźcy udziela się pomocy mającej na celu wspieranie procesu jego integracji w trybie i na zasadach określonych w obowiązującej do dnia 1 maja 2004 r. ustawie z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej<sup>32</sup>.

Postępowanie z udziałem małoletniego przebywającego na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego toczy się według przepisów rozdziału 3 działu II. W przypadku, gdy organ przyjmujący wniosek stwierdzi, że osoba aplikująca o status uchodźcy jest małoletnia i przebywa na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego, powinien niezwłocznie wystąpić do sądu rodzinnego i opiekuńczego z wnioskiem o ustanowienie – w trybie art. 99 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>33</sup> - kuratora reprezentującego małoletniego w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy oraz umieścić małoletniego (w zależności od wieku) w placówce opiekuńczo – wychowawczej (nie ukończone 13 lat) lub ośrodka dla cudzoziemców (ukończone 13 lat). Jeżeli fakt, że osoba aplikująca o status uchodźcy jest małoletnia bez przedstawiciela ustawowego wyjdzie na jaw w postępowaniu przed Prezesem Urzędu lub Radą ds. Uchodźców, z wnioskiem do sądu występuje Prezes, który wyznacza opiekuna faktycznego spośród pracowników podległego mu Urzędu na czas trwania postępowania. Warunki usytuowania ośrodka, w którym umieszcza się małoletniego i standardy opieki zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2003 r. w sprawie warunków zakwaterowania małoletnich bez opieki standardów opieki w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się nadanie statusu uchodźcy<sup>34</sup>.

Cudzoziemcowi w sprawie którego wszczęto postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, można na jego wniosek przyznać na czas niezbędny do wydania prawomocnej decyzji pomoc, która może być świadczona w ośrodku lub poza ośrodkiem (art. 57 ust.1 pkt 1 i 2). Pomoc udzielana jest przez okres postępowania i przez 14 dni po doręczeniu prawomocnej decyzji. W wyjątkowych wypadkach okres ten może być przedłużony do 3 miesięcy po doręczeniu decyzji. Z dniem 1 września 2003 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy.<sup>35</sup> Decyzję o przyznaniu pomocy podejmuje Prezes Urzędu (art. 56 ust. 6). Cudzoziemcowi który został umieszczony w ośrodku zapewnia się świadczenia określone w art. 61 (m.in. wyżywienie, bilety na przejazd, stałą pomoc pieniężną na zakup środków higieny osobistej). Zgodnie z brzmieniem obowiązującego do dnia 1 października 2004 r. art. 67, cudzoziemcowi miała być udzielana opieka medyczna w zakresie przewidzianym w ustawie z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia,<sup>36</sup> na podstawie umowy zawartej pomiędzy Prezesem Urzędu a świadczeniodawcą. Zawieranie tych umów miało następować w trybie przewidzianym dla zawierania umów przez Narodowy Fundusz Zdrowia a ceny świadczeń zdrowotnych miały odpowiadać cenom stosowanym przez Fundusz.<sup>37</sup> Cudzoziemcowi można odmówić przyznania pomocy albo już udzieloną wstrzymać albo ograniczyć m.in. w przypadku, jeżeli z treści złożonego wniosku wynika, że może zostać wydana decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy (art. 56). W przypadkach określonych w art. 65 Prezes Urzędu w drodze decyzji wstrzymuje w całości lub ogranicza pomoc polegającą na umieszczeniu w ośrodku lub przyznaniu świadczenia pieniężnego, przy czym wstrzymanie pomocy polegającej na umieszczeniu w ośrodku może nastąpić w związku z rażącym naruszeniem przez cudzoziemca zasad współżycia społecznego. Zapewnienie i organizowanie prowadzenia ośrodków należy do Prezesa Urzędu, który może zlecić ich prowadzenie organizacjom społecznym i stowarzyszeniom lub innym osobom prawnym albo

<sup>32</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm. Od 1 maja 2004 r. obowiązuje ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – Dz. U. Nr 64, poz. 593 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. U. z 1964 r., Nr 9, poz. 59 ze zm.

<sup>34</sup> Dz. U. Nr 151, poz. 1473.

<sup>35</sup> Dz. U. Nr 146, poz. 1428

<sup>36</sup> Dz. U. Nr 45, poz. 391 ze zm.

<sup>37</sup> W myśl art. 67 w brzmieniu obowiązującym od 1.10.2004 r., cudzoziemcowi udziela się opieki medycznej w zakresie wynikającym z ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych ( Dz. U. Nr 210, poz. 2135). Jej udzielenie następuje na podstawie umowy zawartej przez Prezesa Urzędu a świadczeniodawcą.

fizycznym. Ośrodki te finansowane są z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji Prezesa Urzędu. Regulamin pobytu w ośrodku stanowi zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy.<sup>38</sup>

Ochrona cudzoziemców jest udzielana również poprzez udzielenie zgody na pobyt tolerowany. W przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 97 uco zgoda jest udzielana przez wojewodę, Prezesa Urzędu lub Radę ds. Uchodźców (art. 104). Cudzoziemcowi któremu udzielono zgody przysługują uprawnienia cudzoziemca któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony ( art. 98). Prezes Urzędu udziela zgodę na pobyt z urzędu w decyzji odmawiającej nadanie statusu uchodźcy jeżeli zachodzi którakolwiek z przesłanek art. 97 oraz na wniosek cudzoziemca w sytuacji orzeczenia o niedopuszczalności ekstradycji podjętej przez sąd lub Ministra Sprawiedliwości, natomiast Rada ds. Uchodźców w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu. Zgoda na pobyt tolerowany wygasa z mocy prawa z dniem nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy, nabycia przez cudzoziemca obywatelstwa polskiego, zawiadomienia przez cudzoziemca na piśmie Prezesa Urzędu o zrzeczeniu się prawa do korzystania ze zgody na pobyt tolerowany, uzyskania zezwolenia na osiedlenie się (art. 103).

W myśl art. 90 uco cudzoziemcowi można udzielić azylu, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzję w sprawach udzielenia i pozbawienia azylu wydaje Prezes Urzędu po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 94).

### **3.2. Istotne ustalenia kontroli**

Bezpośrednim wykonawcą zadań z zakresu opieki nad cudzoziemcami ubiegającymi się o nadanie statusu uchodźcy jest Biuro Organizacji Ośrodków dla Cudzoziemców Ubiegających się o Nadanie Statusu Uchodźcy lub Azylu Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców. Siedziba Biura mieści się w Podkowie Leśnej - Dębaku, gdzie jednocześnie usytuowany jest ośrodek URiC pełniący rolę ośrodka recepcyjno-pobyтового. Liczba cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie pomocy systematycznie wzrasta. W 2001 r. w ośrodkach dla cudzoziemców przebywało 2.235 osób, w 2002 r. – 4.017, w 2003 r.- 6.745 osób.<sup>39</sup>

#### **3.2.1. Postępowanie w sprawie o nadanie statusu uchodźcy**

W okresie objętym kontrolą do Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców zostały złożone przez cudzoziemców 2950 wnioski o nadanie statusu uchodźcy. Wnioski dotyczyły 6391 osób.<sup>40</sup>

Narodowość cudzoziemców, którzy złożyli wnioski o nadanie statusu uchodźcy, przedstawiono w poniższej tabeli:

---

<sup>38</sup> Dz. U. Nr 146, poz. 1425.

<sup>39</sup> na podstawie danych Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców

<sup>40</sup> wniosek o nadanie statusu uchodźcy może dotyczyć więcej niż jednej osoby. Wnioskiem obejmuje się małoletnie dzieci towarzyszące cudzoziemcowi, oraz małżonka za jego zgodą złożoną na piśmie.

Tabela Nr 1 – Liczba wniosków i narodowość wnioskodawców

Lp.	Państwo/narodowość	Liczba wniosków	Liczba osób objętych wnioskami
1.	Rosja	2.168	5.512
<i>1a</i>	<i>w tym Czeczeni</i>	-	<i>5.063</i>
2.	Indie	133	134
3.	Pakistan	165	167
4.	Afganistan	119	132
5.	Ukraina	42	51
6.	Białoruś	39	54
7.	Turcja	26	31
8.	Armenia	25	29
9.	Chiny	24	25
10.	Inne narodowości	209	256

Źródło: Wyniki kontroli NIK

Prezes Urzędu wydał 2.792 decyzji (dot. 5.975 osób), w pozostałych sprawach postępowanie o nadanie statusu uchodźcy do 30 czerwca 2004 r. nie zostało zakończone. Sposób rozstrzygnięcia wniosków przez Prezesa Urzędu przedstawiono w tabeli:

Tabela Nr 2 – Sposób rozstrzygnięcia wniosków.

Sposób rozstrzygnięcia									
nadanie statusu uchodźcy		odmowa nadania statusu uchodźcy				umorzenie postępowania		inne decyzje i postanowienia**	
		ogółem		w tym: zgoda na pobyt tolerowany*					
liczba decyzji	liczba osób	liczba decyzji	liczba osób	liczba decyzji	liczba osób	liczba decyzji	liczba osób	liczba decyzji	liczba osób
<b>34</b>	<b>68</b>	<b>849</b>	<b>1.262</b>	<b>68</b>	<b>134</b>	<b>1.411</b>	<b>3.787</b>	<b>498</b>	<b>858</b>

\* decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy może równocześnie zawierać rozstrzygnięcie o udzieleniu zgody na pobyt tolerowany

\*\* pojęcie „inne decyzje i postanowienia” oznacza: decyzje o zwolnieniu lub odmowie zwolnienia z aresztu w celu wydalenia z ośrodka strzeżonego, decyzje o uwzględnieniu odwołania w całości, decyzje i postanowienia wydawane w trybie wznowienia postępowania, decyzje o cofnięciu zgody na pobyt tolerowany, postanowienia o zawieszeniu postępowania, decyzje o wydaleniu z terytorium RP na podstawie art. 46 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP.

Źródło: wyniki kontroli NIK

W łącznej liczbie decyzji wydanych w I instancji 50,5% stanowiły decyzje o umorzeniu postępowania, 30,4% - decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy. Decyzje o nadaniu statusu uchodźcy stanowiły 1,2% łącznej liczby decyzji.

NIK pozytywnie oceniła działania Prezesa Urzędu podejmowane przed wydaniem decyzji w sprawie nadania lub odmowie nadania statusu uchodźcy pod kątem spełnienia przesłanek, od których uzależnione było nadanie cudzoziemcom statusu uchodźców. Ustalono, że dane podane we wnioskach były rzetelnie weryfikowane, przeprowadzano m.in.: przesłuchania cudzoziemców, potwierdzano tożsamość wnioskodawców poprzez badania daktyloskopijne oraz zwracano się do Zespołu Informacji o Krajach Pochodzenia o uzyskanie stosownych informacji. Cudzoziemcy informowani byli o przysługujących im prawach

i możliwościach skorzystania z pomocy organizacji pozarządowych i przedstawicieli Biura UNHCR w Warszawie.<sup>41</sup>

Od wydanych decyzji w pierwszej instancji, w okresie objętym kontrolą, złożono za pośrednictwem Prezesa Urzędu do Rady do Spraw Uchodźców 415 odwołań (dotyczących 772 osób). Do dnia 30 czerwca 2004 r. rozpatrzono ogółem 338 odwołań, dotyczących 644 osób, z tego:

- a) Prezes Urzędu uwzględnił 101 odwołań w całości (dot. 276 osób)<sup>42</sup>,
- b) Rada do Spraw Uchodźców:
  - utrzymała w mocy 167 decyzji Prezesa Urzędu (dot. 245 osób),
  - przekazała do ponownego rozpatrzenia 11 decyzji (dot. 18 osób),
  - uchyliła 1 decyzję Prezesa Urzędu (dot. 3 osób) i nadała cudzoziemcowi i jego rodzinie status uchodźcy,
  - utrzymała w mocy 1 decyzję Prezesa (dot. 1 osoby) o odmowie nadania statusu uchodźcy, natomiast uchyliła w części dotyczącej nakazu opuszczenia terytorium RP i udzieliła zgody na pobyt tolerowany,
  - wydała 23 decyzje (dot. 50 osób) o umorzeniu postępowania odwoławczego,
  - wydała 34 postanowienia (dot. 51 osób) o: odmowie przywrócenia terminu na wniesienie odwołania, przywróceniu terminu do wniesienia odwołania, stwierdzeniu niedopuszczalności odwołania, wniesieniu odwołania z uchybieniem terminu.

Szczegółowej analizie poddano 301 postępowań (wylosowanych do kontroli) o nadanie statusu uchodźcy, zakończonych wydaniem decyzji Prezesa Urzędu w sprawie:

- nadania statusu uchodźcy – 4 decyzje,
- odmowy nadania statusu uchodźcy i wyrażenia zgody na pobyt tolerowany – 11 decyzji,
- odmowy nadania statusu uchodźcy i niewyrażenia zgody na pobyt tolerowany – 18 decyzji,
- odmowy nadania statusu uchodźcy z powody oczywistej bezzasadności wniosku i nieudzielenie zgody na pobyt tolerowany – 22 decyzje,
- odmowy nadania statusu uchodźcy i nakazu opuszczenia terytorium RP – 14 decyzji,
- odmowy nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku z jednoczesnym nakazem opuszczenia terytorium RP – 52 decyzje,

---

<sup>41</sup> Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), powołany przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1951 r., udziela pomocy i wsparcia uchodźcom na całym świecie.

<sup>42</sup> uwzględnienie przez Prezesa Urzędu odwołania w całości nie było jednoznaczne z nadaniem cudzoziemcom statusu uchodźcy (np. Prezes Urzędu po uwzględnieniu odwołania podtrzymał w mocy decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy, zmienił decyzję w części dotyczącej udzielenia zgody na pobyt tolerowany)

- umorzenia postępowania – 180 decyzji.

W podstawie prawnej decyzji w sprawie odmowy nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku z jednoczesnym nakazem opuszczenia terytorium RP wskazywano art. 27 ust. 1 pkt 3 uco w zw. z art. 14 ust. 3 pkt 5 uco.<sup>43</sup> Decyzje te wydano w przypadkach, kiedy nie było możliwe ustalenie miejsca pobytu cudzoziemca (ucieczka z ośrodka).

*Dyrektor DPUIA wyjaśnił: „Departament nie posiada informacji, co dzieje się z cudzoziemcami, którzy otrzymali decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy, nieudzieleniu zgody na pobyt tolerowany i nakazie opuszczenia terytorium RP (...) Departament nie podejmuje działań mających na celu ustalenie, czy dany cudzoziemiec opuścił terytorium RP (...). Działania Departamentu w tych sprawach dotyczą poinformowania właściwego komendanta Policji i komendanta ośrodka detencyjnego (jeżeli cudzoziemiec jest zatrzymany) o wydanej decyzji. (...) w przypadku cudzoziemców zatrzymanych w ośrodkach detencyjnych (...) Straż Graniczna przesyła do Departamentu informację o opuszczeniu przez cudzoziemców terytorium RP.”*

Spośród zbadanej próby 180 decyzji o umorzeniu postępowania 177 decyzji (tj. 98,3%) wydano na wniosek strony.

**W wyniku szczegółowej analizy 301 postępowań o nadanie statusu uchodźcy stwierdzono nieprawidłowości polegające na:**

**a) Nieterminowym wydawaniu decyzji:**

- 19 decyzji w sprawie nadania lub odmowy nadania decyzji w sprawie statusu uchodźcy (z 48 zbadanych) zostało wydanych po upływie 6 miesięcy, podczas gdy art. 29 ust. 1 uco stanowi, iż wydanie decyzji o nadaniu lub odmowie nadania statusu uchodźcy powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku,
- 59 decyzji w sprawie odmowy nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku (z 74 zbadanych), zostało wydanych po upływie 30 dni od dnia złożenia wniosku przez cudzoziemca, podczas gdy art. 29 ust. 2 uco stanowi, że wydanie decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku. Wśród 59 spraw, w których nie dochowano 30 – dniowego terminu wydania decyzji, 48 spraw wstępnie

---

<sup>43</sup> art. 27 ust. 1 pkt 3 uco stanowi, że cudzoziemiec ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy jest obowiązany zawiadomić o każdej zmianie pobytu a art. 14 ust. 1 uco, że cudzoziemcowi odmawia się nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku o nadanie statusu uchodźcy, gdy wniosek ten ma na celu wprowadzenie w błąd organu lub nadużycie postępowania o nadanie statusu uchodźcy, gdy cudzoziemiec bez racjonalnego wytłumaczenia nie wykonuje obowiązków wynikających z treści art. 27 ust. 1 pkt 1,3 i 4 ustawy, tj. stawienia się na wezwanie Prezesa URiC w celu złożenia zeznań i wyjaśnień, zawiadomienia o każdej zmianie miejsca, przebywania na terytorium RP do dnia doręczenia mu decyzji ostatecznej w sprawie o nadanie statusu uchodźcy.

zakwalifikowano do rozpatrzenia w procedurze sześciomiesięcznej na podstawie art. 29 ust. 1 uco. Wskutek zaistnienia nowych okoliczności (ucieczka z ośrodka, niestawienie się w ośrodku po zwolnieniu z aresztu w celu wydalenia), powodujących zmianę kwalifikacji sprawy, wydano decyzje o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku, tj. na podstawie art. 29 ust. 2 uco.

Przyczynami niedotrzymania ustawowych terminów wydania decyzji, jak wyjaśnił Dyrektor DPUiA<sup>44</sup>, była niedostateczna obsada kadrowa i trudności lokalowe w Urzędzie:

*„Departament jest w stanie przygotować około 200 rozstrzygnięć (projektów decyzji) miesięcznie. Aby zachować 6-miesięczny termin rozpatrywania spraw, Wydział II Departamentu powinien opracować w ciągu miesiąca minimum 50 decyzji więcej. Biorąc pod uwagę fakt istniejącego, maksymalnego obciążenia pracowników pracą, wydaje się, że taki efekt można uzyskać jedynie w drodze zatrudnienia nowych osób (co najmniej 10). (...) w przypadku przyjęcia do pracy nowych osób, problemem będą warunki lokalowe w siedzibie URiC. Sytuacja Departamentu pod tym względem jest trudna (przykładem mogą być pomieszczenia, w których pracują 3 osoby, a na każdą z nich przypada max. 3 m<sup>2</sup>). Dodatkowo niewystarczająca jest liczba pokoi, w których mogą odbywać się przesłuchania cudzoziemców (4 pokoje, z których jeden jest wykorzystywany przez Straż Graniczną)”*

W okresie objętym kontrolą (średnia) liczba postępowań w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, przypadająca na 1 pracownika DPUiA, uległa zwiększeniu z 24,3 (w okresie od 1 września do 31 grudnia 2003 r.) do 32,4 (w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2004 r.). Wzrost liczby postępowań, przypadających do załatwienia na 1 pracownika (pełnozatrudnionego), spowodowany był w głównej mierze zwiększeniem liczby wniosków, składanych przez cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy. Prezes Urzędu podejmował działania w celu zwiększenia limitu zatrudnienia i uzyskał dodatkowo w 2003 r. 7 etatów z 15 wnioskowanych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niedostateczna obsada kadrowa w Urzędzie, mająca wpływ - jak wyjaśnił Dyrektor DPUiA – na przekroczenie terminów wydawania decyzji, wynikała również z faktu niskiego wykorzystania limitu zatrudnienia. Według stanu na dzień 30 czerwca 2004 r. przeciętne zatrudnienie w Urzędzie wynosiło 237 pracowników (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) i było niższe o 56 etatów od zaplanowanego na 2004 r. limitu zatrudnienia (tj. o 19,1% planu).

W ocenie NIK znaczny wpływ na przekroczenie ustawowych terminów wydawania decyzji miała również niewłaściwa organizacja pracy w Urzędzie. Funkcjonujący pomiędzy wydziałami DPUiA przepływ informacji nie zapewniał skutecznej i szybkiej wymiany danych, a w konsekwencji powodował opóźnienie w podejmowaniu pierwszych czynności

---

<sup>44</sup> DPUiA -Departament Postępowań Uchodźczych i Azylowych

w postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy. System ten nie gwarantował uzyskiwania aktualnych informacji o cudzoziemcach umieszczonych w ośrodkach, wobec których czynności zostały już podjęte oraz o zakwalifikowaniu toczących się postępowań do rozpatrzenia w terminie 30 dni.<sup>45</sup>

**b) Niepodejmowaniu działań przez pracowników Urzędu w sprawie rozpatrzenia wniosków cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy,** co skutkowało opóźnieniem w wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Stwierdzono, że postępowania wobec 30 cudzoziemców, którzy złożyli wnioski w 2002 r., zostały zakończone wydaniem decyzji w ich sprawie dopiero w 2004 r. Długotrwałość postępowania było wynikiem braku działań ze strony organu wydającego decyzje przez okres od 5 do 10 miesięcy<sup>46</sup>, np.:

*W postępowaniu wszczętym na wniosek cudzoziemca z dnia 27 sierpnia 2002 r., Urząd wystąpił w dniu 30 sierpnia 2002 r. z zapytaniem do Ambasady w Mińsku i uzyskał odpowiedź w dniu 4 listopada 2002 r. Cudzoziemiec na przesłuchanie został wezwany dopiero 9 czerwca 2003 r., tj. po upływie 7 miesięcy.*

Niepodejmowanie działań prowadzących do wydania decyzji w postępowaniach o nadanie statusu uchodźcy skutkowało zwiększeniem wydatków na udzielenie pomocy cudzoziemcom. Łączne wydatki na pomoc udzieloną grupie 30 cudzoziemcom (bez wydatków na przejazdy i opiekę medyczną) od dnia wpływu wniosku do 30 czerwca 2004 r. wyniosły 718 tys. zł<sup>47</sup>. Przy założeniu, że działania w stosunku do tej grupy cudzoziemców zostałyby podjęte niezwłocznie, wydatki poniesione na pomoc cudzoziemcom byłyby niższe o 196,3 tys. zł, tj. o 27,3%<sup>48</sup>.

**c) Nieterminowym przekazywaniu przez komendantów granicznych placówek Straży Granicznej do Prezesa URiC wniosków składanych przez cudzoziemców.** Spośród 301 złożonych przez cudzoziemców wniosków, 254 wnioski (84,4%) wpłynęło do URiC w terminie dłuższym niż 2 dni od dnia ich złożenia. Najdłuższy czas pomiędzy złożeniem wniosku przez cudzoziemca, a jego otrzymaniem przez URiC wyniósł 18 dni<sup>49</sup>. Stanowiło to naruszenie art. 26 ust. 2 uco, w myśl którego organ przyjmujący wniosek jest zobowiązany do jego

<sup>45</sup> Po kontroli rozpoznawczej (R/03/002) w zakresie „Funkcjonowania kontroli wewnętrznej w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców”, przeprowadzonej w drugim kwartale 2003 r., NIK wnioskowała m.in. o „kontynuowanie działań mających na celu zapewnienie terminowego wydawania decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy”. Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że wniosek pokontrolny Izby nie został w pełni zrealizowany.

<sup>46</sup> w 1 sprawie beczynność organu trwała - 5 miesięcy, w 4 sprawach – 7 miesięcy, w 1 sprawie - 9 miesięcy i w 1 – 10 miesięcy.

<sup>47</sup> wydatki skalkulowane na dzień 30 czerwca 2004 r. dla 2 osób, które złożyły wnioski 7 grudnia 2001 r., 17 osób, które złożyły wnioski 2 września 2002 r., 6 osób, które złożyły wnioski 22 października 2002 r. i 5 osób od 29 listopada 2002 r.

<sup>48</sup> Z kalkulacji finansowej URiC sporządzonej na podstawie wykonania budżetu URiC w 2002 r. i w 2003 r. wynika, iż średni miesięczny koszt utrzymania jednego cudzoziemca w ośrodku wynosił w 2002 r. – 1.074 zł a w 2003 r. – 1.084 zł.

<sup>49</sup> 130 wniosków zostało przekazanych z opóźnieniem 7 dni, 119 wniosków z opóźnieniem 14 dni, 5 wniosków z opóźnieniem wynoszącym powyżej 14 dni

niezwłocznego przekazania, tj. nie później niż w ciągu 48 godzin od chwili złożenia wniosku przez cudzoziemca. Konsekwencją opóźnionego przekazywania wniosków był brak możliwości przeprowadzania w BOO<sup>50</sup> ich weryfikacji pod kątem przesłanek określonych w art. 56 ust. 4 pkt 2 uco, na etapie rozpatrywania wniosków o udzielenie pomocy na czas toczącego się postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Pomimo wielokrotnych interwencji Prezesa Urzędu w Komendzie Głównej Straży Granicznej wnioski o nadanie statusu uchodźcy nadal są przekazywane ze znacznym opóźnieniem.

Dyrektor DPUiA wyjaśnił: „*Opóźnione przekazywanie wniosków ma wpływ na przedłużenie czasu trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy. Szczególnie dotyczy to sytuacji cudzoziemców zatrzymanych, których wnioski mogą być zakwalifikowane jako oczywiście bezzasadne*”.

Konsekwencją opóźnionego przekazywania wniosków do URiC jest wydłużenie czasu postępowania i wzrost kosztów z tytułu udzielonej pomocy cudzoziemcom.

**d) Niewydaniu w 11 sprawach, zakończonych wydaniem decyzji po ustawowym terminie określonym w art. 29 ust. 1 uco, postanowienia o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, co było sprzeczne z art. 36 § 1 kpa.**

Dyrektor DPUiA wyjaśnił: „*Brak postanowienia o wyznaczeniu terminu zakończenia sprawy (...) wyniknął z niedopatrzenia osób prowadzących i kontrolujących sprawę.*”

**e) Nieprzestrzeganiu wewnętrznych regulacji** określonych w „*Zasadach postępowania związanych z weryfikacją i zatwierdzaniem projektów, postanowień i decyzji administracyjnych obowiązujących w URiC*”. Spośród 301 zbadanych spraw, w 2 przypadkach w aktach spraw brak było karty zakończenia postępowania, a w 9 przypadkach na karcie postępowania brak było podpisu osoby zatwierdzającej.

Problem nierzetelnego dokumentowania czynności w toku postępowania został podniesiony przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli funkcjonowania kontroli wewnętrznej. Izba wnioskowała m.in. o *wyeliminowanie istniejących uchybień w dokumentowaniu przez pracowników Departamentu Postępowania Uchodźczych i Azylowych czynności związanych z przygotowaniem projektów decyzji administracyjnych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy*. Ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że wniosek pokontrolny Izby nie został w pełni zrealizowany.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, że wobec pracowników którzy dopuścili do powstania nieprawidłowości w zakresie postępowań o nadanie statusu uchodźcy, zostały wyciągnięte konsekwencje służbowe.

W okresie objętym kontrolą do Prezesa Urzędu zostały złożone 4 wnioski w sprawie udzielenia azylu na terytorium RP. Do 30 czerwca 2004 r. Prezes Urzędu rozpatrzył dwa wnioski i postanowił o

---

<sup>50</sup> Biuro Organizacji Ośrodków dla Cudzoziemców Ubiegających się o Status Uchodźcy i Azylu URiC

odmowie udzielenia azylu (w 1 przypadku), pozostawieniu wniosku bez rozpoznania (1 przypadek), pozostałe były w toku postępowania.

### **3.2.2. Opieka nad małoletnimi przebywającymi na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego**

W okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. małoletni przebywający na terytorium RP bez opieki przedstawiciela ustawowego złożyli 96 wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Do dnia 30 czerwca 2004 r. Prezes Urzędu wydał 64 decyzje, z tego:

- 2 o nadaniu statusu uchodźcy,
- 11 o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku i stwierdzeniu, że nie zachodzą okoliczności uzasadniające udzielenie zgody na pobyt tolerowany,
- 32 o odmowie nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku i nakazaniu opuszczenia terytorium RP,
- 2 o odmowie nadania statusu uchodźcy i stwierdzeniu, że nie zachodzą okoliczności uzasadniające udzielenie zgody na pobyt tolerowany,
- 2 o odmowie nadania statusu uchodźcy i nakazaniu opuszczenia terytorium RP,
- 15 o umorzeniu postępowania.

W pozostałych sprawach (26) nie zostało zakończone postępowanie o nadanie statusu uchodźcy. Najliczniejszą grupę małoletnich stanowili obywatele: Afganistanu (31), Indii (14) i Rosji (narodowości czeczeńskiej – 11).

### **Umieszczanie małoletnich w ośrodkach**

Małoletni cudzoziemcy (w wieku od 7 do 17 lat), w okresie objętym kontrolą, umieszczani byli w ośrodku w Podkowie Leśnej – Dębaku, a od dnia 1 marca 2004 r. również w Domu Dziecka Nr 11 w Warszawie.

Ustalono, że 54 małoletnich samowolnie opuściło ośrodek lub placówkę opiekuńczo-wychowawczą, w tym kilku uciekało dwukrotnie.

W ośrodku w Dębaku – w ocenie NIK – zapewniono warunki zakwaterowania, spełniające większość wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>51</sup>. Zorganizowano zakwaterowanie małoletnich przez całą dobę oraz kwatery w jednym pokoju mieszkalnym. Zgodnie z art. 48 ust. 1

---

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 sierpnia 2003 r. w sprawie warunków zakwaterowania małoletnich bez opieki oraz standardu opieki w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy - Dz. U. z 2003 r. Nr 151, poz. 1473

i 4 uco małoletnim przydzielono opiekuna faktycznego. W toku kontroli stwierdzono jednak nieprawidłowości polegające na:

- niezapewnieniu pomieszczeń przeznaczonych do izolacji dzieci chorych oraz spotkań z osobami je odwiedzającymi, o których stanowi § 3 pkt 3 lit. c, d powołanego rozporządzenia,
- zakwaterowaniu, w wydzielonej dla małoletnich części ośrodka, dwóch rodzin (4 i 5 osobowych), co było niezgodne z § 2 ust. 3 powołanego rozporządzenia. W jednym przypadku, w wyniku wspólnego zakwaterowania małoletnich z osobami dorosłymi, doszło do pobicia (z użyciem noża) małoletniego przez dorosłego mieszkańca ośrodka, małoletni doznał obrażeń szyi i klatki piersiowej. W ocenie NIK, świadczy to o niedopełnieniu, określonego w § 5 pkt 4 rozporządzenia, obowiązku zapewnienia przebywającym w ośrodku małoletnim bezpieczeństwa,
- niezapewnieniu małoletnim całodobowej opieki, do czego m.in. zobowiązywały postanowienia § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia. Opiekę tę powierzono osobom, realizującym swoje obowiązki przez 5 dni roboczych w systemie dwuzmianowym, w godzinach 8.00-20.00. W dniach wolnych od pracy oraz w dniach roboczych w godzinach od 20.00 do 8.00, wydzieloną dla małoletnich część ośrodka, monitorowali pracownicy ochrony ośrodka.

Od 1 marca 2004 r. małoletni bez opieki, na podstawie porozumienia zawartego z Prezydentem Warszawy, umieszczani byli w Domu Dziecka nr 11 w Warszawie, w którym zapewniono dla nich 10 miejsc. Zgodnie z porozumieniem Urząd zobowiązał się do pokrywania faktycznych kosztów związanych z umieszczeniem i pobytem małoletnich w tej placówce (1,1 tys. zł miesięcznie za 1 małoletniego) oraz do pokrycia stałych kosztów administracyjnych (13,7 tys. zł miesięcznie). Na koszty administracyjne składały się pensje 5 pracowników: terapeuty, specjalisty do pracy socjalnej, wychowawcy, psychologa oraz lektorów języków angielskiego i polskiego. Urząd zobowiązał się również do ponoszenia pełnych kosztów administracyjnych w sytuacjach, w których przez dwa kolejne miesiące nie będzie przebywał w placówce żaden cudzoziemiec. NIK nie kwestionuje celowości zawarcia porozumienia. Zwraca jednak uwagę na fakt, że zobowiązanie Prezesa Urzędu do pokrywania kosztów administracyjnych w sytuacji nieprzebywania małoletnich w placówce wykracza, zdaniem NIK, poza obowiązki wynikające z przepisu art. 47 ust. 4 uco, zgodnie z którym z budżetu państwa mogą być finansowane wyłącznie koszty związane z umieszczeniem i pobytem małoletniego.

Łączne wydatki poniesione z tytułu zakwaterowania małoletnich bez opieki do dnia 30 czerwca 2004 r. (tj. w okresie 4 miesięcy) wyniosły 63,9 tys. zł, co stanowiło 90,1% kwoty wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą (bez wydatków na wyżywienie) na udzielenie pomocy małoletnim. Średnia liczba małoletnich cudzoziemców, przebywających w Domu Dziecka (wg stanu na koniec każdego miesiąca) wynosiła 7 osób.

W Domu Dziecka umieszczono 17 małoletnich bez opieki w wieku od 15 do 17 lat, w tym 3 małoletnich na podstawie orzeczenia sądu. Natomiast 14 małoletnich, bez orzeczenia sądu, umieszczono na podstawie wewnętrznego dokumentu BOO URiC. Urząd umieszczając w Domu Dziecka małoletnich, powyżej 13 roku życia, na podstawie wewnętrznego dokumentu, nie zastosował się do dyspozycji art. 47 ust. 3 uco<sup>52</sup>. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli było to działanie nielegalne.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił: „(...) Główną intencją działań było zapewnienie małoletniemu profesjonalnej opieki przez wyspecjalizowaną placówkę opiekuńczo-wychowawczą (...)”.

### **3.2.3. Pomoc dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy**

W 2003 r., na pomoc socjalną dla cudzoziemców, wydatkowano z budżetu państwa (część 42, dział 853, rozdział 85331 – Pomoc dla uchodźców) 21.015,8 tys. zł, w tym w okresie od 1 września do 31 grudnia 2003 r. - 5.108, 1 tys. zł. W I półroczu 2004 r. wydatki z tego tytułu (część 42, dział 852, rozdział 85231 - Pomoc dla uchodźców) wyniosły 11.663,2 tys. zł. Łącznie w okresie objętym kontrolą na pomoc dla cudzoziemców poniesiono wydatki w wysokości 16.771,3 tys. zł.

Zakres świadczeń obejmował: zakwaterowanie, wyżywienie, pomoc finansową – kieszonkowe, ekwiwalent na zakup środków czystości we własnym zakresie, opiekę zdrowotną, pomoc rzeczową w postaci odzieży dostosowanej do pory roku i organizację dobrowolnego powrotu do kraju pochodzenia.

W ocenie NIK planowane na pomoc dla cudzoziemców środki finansowe zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

W okresie objętym kontrolą do Prezesa URiC wpłynęło od cudzoziemców 3292 wnioski o udzielenie pomocy, w tym:

- 2567 wniosków zostało złożonych przez cudzoziemców, którzy po raz pierwszy wystąpili o przyznanie pomocy na okres postępowania o nadanie statusu uchodźcy,

---

<sup>52</sup> w myśl art. 47 ust. 3 uco małoletniego bez opieki umieszcza się, do czasu wydania przez sąd orzeczenia, w placówce opiekuńczo-wychowawczej jeśli nie ukończył 13 lat, a po ukończeniu 13 lat w ośrodku

- 725 wniosków (kolejnych) złożyli cudzoziemcy, którym wcześniej udzielona została pomoc.

Do dnia 30 czerwca 2004 r. Prezes Urzędu rozpatrzył wszystkie wnioski i wydał:

- 2567 decyzji w sprawie wniosków złożonych przez cudzoziemców po raz pierwszy (dotyczących 5951 osób), z tego:
  - 2493 decyzji, na podstawie których 5780 osobom została przyznana pomoc na okres postępowania o nadanie statusu uchodźcy,
  - 74 decyzji, na podstawie których 171 osobom odmówiono udzielenia pomocy. Przyczynami odmowy udzielenia pomocy było posiadanie przez cudzoziemców środków wystarczających na pokrycie kosztów pobytu na terytorium RP<sup>53</sup>, brak podstaw do udzielenia pomocy – nie została wszczęta procedura o nadanie statusu uchodźcy<sup>54</sup>. W następstwie uwzględnienia odwołań od decyzji wydano ponownie 38 decyzji, na podstawie których przyznano pomoc 103 osobom<sup>55</sup>.
- 725 decyzji<sup>56</sup> w sprawie kolejnych wniosków złożonych przez cudzoziemców, którym wcześniej została udzielona pomoc. Decyzje dotyczyły np. przyznania wstrzymanej wcześniej stałej pomocy pieniężnej na zakup środków higieny osobistej i pokrycie drobnych wydatków osobistych cudzoziemca (tzw. kieszonkowe), przyznanie jednorazowej pomocy pieniężnej na zakup obuwia i odzieży, przyznaniu pomocy w dobrowolnym wyjeździe z terytorium RP.

W okresie objętym kontrolą udzielono (łącznie) 5883 cudzoziemcom pomocy w różnych formach. Formy pomocy, liczbę decyzji i liczbę osób, którym została udzielona zawarto w poniższym zestawieniu (na podstawie jednej decyzji pomoc mogła być udzielona w więcej niż jednej formie)

Tabela Nr 3 – Liczba decyzji i liczba cudzoziemców objętych pomocą

Formy pomocy	Liczba decyzji	Liczba osób
1	2	3
1. Umieszczenie cudzoziemca w ośrodku	2484	5766
a) wyżywienie w ośrodku	2484	5766
b) bilety na przejazdy w celu: wzięcia udziału w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, stawienia się na badania lekarskie lub szczepienia ochronne, innych uzasadnionych przypadkach	2484	5766

<sup>53</sup> 66 decyzji dot. 161 osób

<sup>54</sup> 8 decyzji dot. 10 osób

<sup>55</sup> w tym 37 decyzji (dot. 102 osób), powód odmowy - posiadanie przez cudzoziemca wystarczających środków, 1 decyzja (dot. 1 osoby), powód odmowy - nie wszczęto procedury o nadanie statusu uchodźcy

<sup>56</sup> w URiC nie prowadzi się statystyki w zakresie decyzji w sprawie wniosków złożonych przez cudzoziemców, którzy wcześniej otrzymali pomoc

c) pomoce dydaktyczne dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach, szkołach podstawowych lub gimnazjach, pokrycie kosztów wynikających z opłat za naukę w tych placówkach, szkołach lub gimnazjach	763	1618*
d) jednorazową zapomogę pieniężną na zakup odzieży i obuwia	132	216
e) stałą pomoc pieniężną na: zakup środków higieny osobistej i pokrycie drobnych wydatków osobistych cudzoziemca i wydatków w związku z wykonywaniem prac porządkowych na rzecz ośrodka lub tłumaczeń ułatwiających porozumiewanie się z pracownikami ośrodka.	1704	3639
2. Przyznaniu świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa**	5	9
3. Udzielenie pomocy medycznej	2488	5771
4. Udzielenie pomocy w dobrowolnym wyjeździe z terytorium RP**	14	35

\* dzieci cudzoziemców,

\*\* 4 decyzje dotyczące 8 osób wydano w stosunku do osób którym przyznano wcześniej pomoc poprzez umieszczenie w ośrodku (ze świadczeniami z tym związanymi) i udzielenie opieki medycznej, w jednej decyzji (dot. 1 osoby) udzielono wyłącznie pomocy w zakresie przyznana świadczenia pieniężnego na pokrycie we własnym zakresie kosztów pobytu na terytorium RP.

*Źródło: wyniki kontroli NIK*

Formy pomocy udzielonej cudzoziemcom były zgodne z art. 57 uco. Świadczenia pieniężne wypłacano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy. Stawki dziennego wyżywienia cudzoziemców w ośrodkach były zgodne ze stawką określoną w przywołanym rozporządzeniu.

W okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. wydatki na pomoc cudzoziemcom wyniosły łącznie 16.771,3 tys. zł, w tym świadczenia pieniężne wypłacane bezpośrednio cudzoziemcom stanowiły kwotę 1.192,2 tys. zł, z tego:

- wypłaty ekwiwalentu za wyżywienie - 437,7 tys. zł,
- wypłaty jednorazowej pomocy pieniężnej na zakup odzieży i obuwia - 17,5 tys. zł,
- stała pomoc pieniężna na zakup środków higieny osobistej - 215,0 tys. zł,
- stała pomoc pieniężna na drobne wydatki - 473,3 tys. zł,
- zwrot za bilety na przejazd w celu wzięcia udziału w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy, stawienia się na badania lekarskie lub szczepienia ochronne i w innych uzasadnionych przypadkach - 29,3 tys. zł,
- na pokrycie kosztów pobytu we własnym zakresie - 18,5 tys. zł,
- na pokrycie kosztów wyżywienia w podróży w związku z dobrowolnym wyjazdem z terytorium RP – 0,9 tys. zł.

Na podstawie szczegółowo zbadanej próby 236 postępowań<sup>57</sup> NIK stwierdziła, że przy udzieleniu pomocy cudzoziemcom Prezes Urzędu przestrzegał postanowień art. 56 uco. Pomoc została udzielona wyłącznie na wnioski cudzoziemców, w sprawie których wszczęto

<sup>57</sup> Do kontroli wylosowano 301 spraw. W tej liczbie w 11 sprawach podjęto decyzje o udzieleniu pomocy na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o cudzoziemcach (Dz. U. nr 127, poz. 1400 ze zm.) obowiązującej do 1 września 2003 r., a w 54 sprawach cudzoziemcy nie wystąpili z wnioskami o udzielenie pomocy. Szczegółową analizą objęto 236 postępowań.

postępowanie o nadanie statusu uchodźcy, po ustaleniu, iż nie posiadali oni środków finansowych wystarczających na pokrycie kosztów pobytu na terytorium RP. Zdecydowana większość wniosków o udzielenie pomocy (202 z 236 zbadanych) została rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, tj. w dniu ich złożenia<sup>58</sup>.

Nieprawidłowości stwierdzono w 56 decyzjach wydanych, z upoważnienia Prezesa Urzędu, przez p.o. Dyrektora BOO (6 decyzji) i Naczelnika Wydziału Świadczeń (50 decyzji). Na podstawie tych decyzji przyznano cudzoziemcom pomoc w formie umieszczenia ich w ośrodku, odmawiając im jednocześnie części świadczeń z tym związanych (tj. stałej pomocy pieniężnej na zakup środków higieny osobistej i pokrycie drobnych wydatków osobistych). Odmowę uzasadniono posiadaniem środków pieniężnych przez cudzoziemców. Jako podstawę prawną tych decyzji wskazano art. 56 ust. 1 i 3, art. 57 ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 61 ust. 1 uco. Stanowiło to naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 4 uco, w myśl którego cudzoziemcowi umieszczonemu w ośrodku zapewnia się wszystkie świadczenia, w tym świadczenia pieniężne na zakup środków higieny osobistej i pokrycie drobnych wydatków osobistych.

Osoby, które wydały decyzje wyjaśniły: „*W pierwszym okresie obowiązywania ustawy brakowało ustalonej praktyki w jej stosowaniu. Pracownicy nie otrzymali również żadnych wytycznych co do jej właściwej interpretacji. Dopiero z czasem praktyka odmawiania świadczeń pieniężnych w zakresie stałej pomocy pieniężnej zaczęła budzić wątpliwości, które zaowocowały wystosowaniem w dniu 1 stycznia 2004 r. pisma do Biura Prawnego URiC z prośbą o ich rozstrzygnięcie*”.

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię Biura Prawnego Urzędu z dnia 12 stycznia 2004 r., w której wskazano, iż w przypadku przyznania cudzoziemcowi pomocy w formie umieszczenia w ośrodku niemożliwa jest odmowa przyznania świadczeń z tym związanych. Natomiast, na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 1 uco, w sytuacji posiadania przez cudzoziemca środków pieniężnych możliwe jest wstrzymanie na określony czas niektórych świadczeń.

W toku kontroli ustalono 3 przypadki (dot. 13 osób) przebywania cudzoziemców w ośrodkach po okresie, na który pomoc taka została przyznana na mocy decyzji. Stanowiło to naruszenie art. 56 ust. 1 uco. Okres nielegalnego przebywania cudzoziemców w ośrodkach wynosił od 4 do 15 dni.

Ponadto ustalono, że po wydaniu ostatecznych decyzji w sprawie nadania statusu uchodźcy w ośrodku w Dębaku przebywało 18 cudzoziemców, którzy otrzymali zgodę na pobyt tolerowany oraz 2 cudzoziemców, wobec których wydano (w II instancji) decyzje odmawiające udzielenia im statusu uchodźcy. Nielegalny okres przebywania tych cudzoziemców w ośrodku wynosił od 7 do 82 dni.

---

<sup>58</sup> w 34 postępowaniach decyzje o udzieleniu pomocy zostały wydane w terminie od 2 do 3 dni od złożenia wniosku, ponieważ złożono je w dniach wolnych od pracy.

*Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że powodem tolerowania w ośrodkach nielegalnego pobytu cudzoziemców były względy humanitarne: „Stanowisko to jest popierane często przez organizacje pozarządowe, które usiłują wpłynąć na administrację BOO, aby pozostawić ich w ośrodkach ze względów humanitarnych do czasu znalezienia im innych miejsc pobytu”.*<sup>59</sup>

### **Ośrodki dla cudzoziemców**

W okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. funkcjonowało 12 ośrodków, z których w zarządzie Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców znajdowały się 3 (w Dębaku, Czerwonym Borze, Lininie) natomiast 9 ośrodków wynajmowano od podmiotów zewnętrznych, na podstawie zawartych z nimi umów (dwa w Warszawie, dwa w Białymstoku po jednym w: Lublinie, Wołominie, Łomży, Łukowie i Smoszewie – Zakroczymiu). Większość tych ośrodków usytuowana jest na tzw. ścianie wschodniej (województwa: mazowieckie, podlaskie i lubelskie), tj. kierunku z którego napływa najwięcej cudzoziemców. Urząd w ośrodkach, będących w jego zarządzie, mógł zapewnić docelowo 1113 miejsc. Faktycznie do wykorzystania było 699 miejsc. Wiązało się to m. in. z koniecznością zaadaptowania na potrzeby ośrodka dla cudzoziemców, przejętego przez Urząd kompleksu koszarowego po byłych Nadwiślańskich Jednostkach Wojskowych MSWiA w Lininie. Z przewidzianych docelowo 500 miejsc wykorzystywanych było 114. Pozostałe pomieszczenia przewidziane na 386 miejsc wymagały remontu. Liczba miejsc w ośrodkach wynajmowanych wynosiła od 1500 do 1547.

Przedmiotem zawartych przez Urząd umów na najem ośrodków było zakwaterowanie określonej liczby cudzoziemców, zbiorowe ich wyżywienie, udostępnienie pomieszczenia biurowego, sali telewizyjnej, sali szkolnej, podręcznej kuchni, izolatki dla chorych, recepcji, punktu medycznego (ambulatorium), pralni oraz suszarni.

Według stanu na 31 sierpnia 2003 r. w ośrodkach dla cudzoziemców przebywały 1.174 osoby. W okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. pomoc w formie umieszczenia w ośrodku uzyskało łącznie 5.883 osoby, w tym 2.397 dzieci. W tym samym okresie ośrodki opuściło 5.617 osób. Najczęstszym powodem opuszczenia ośrodka było: nielegalne przekroczenie granicy, zakończenie postępowania w sprawie statusu uchodźcy, zatrzymanie i areszt w związku z naruszeniem prawa, dobrowolny powrót do kraju pochodzenia.

### **Warunki socjalno-bytowe w ośrodkach dla cudzoziemców**

#### **1) Ośrodki pozostające w zarządzie Urzędu**

---

<sup>59</sup> Zgodnie z nowym brzmieniem art. 56 wynikającej z nowelizacji uco, dokonanej ustawą wymienioną w przypisie 20, udzielanie pomocy cudzoziemcowi może być przedłużone na okres 3 miesięcy od dnia doręczenia decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy, w której udzielono zgody na pobyt tolerowany oraz na okres 1 miesiąca od dnia doręczenia decyzji o umorzeniu postępowania w związku z cofnięciem wniosku o nadanie statusu uchodźcy

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła warunki socjalno - bytowe w ośrodkach dla cudzoziemców, będących w zarządzie Urzędu. W okresie objętym kontrolą liczba cudzoziemców, przebywających w tych ośrodkach była niższa od liczby przewidzianych miejsc, co obrazuje poniższe zestawienie:

Tabela Nr 4 - Wykorzystanie miejsc w ośrodkach

Lp.	Ośrodek	Maksymalna liczba miejsc	Wykorzystanie miejsc		
			najniższe	najwyższe	średnie
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1.	w Dębaku	345	136	267	217
2.	w Czerwonym Borze	240	93	201	150
3.	w Lininie	114	65	106	87

Źródło: Wyniki kontroli NIK

Przy umieszczaniu cudzoziemców w ośrodku brano pod uwagę narodowość, kraj pochodzenia oraz wyznanie. Zapewniono też cudzoziemcom poszanowanie ich kultury, podtrzymywanie zwyczajów i tradycji narodowych oraz wykonywanie praktyk religijnych. Cudzoziemcom umożliwiono również składanie skarg i wniosków. Z 359 skarg i wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą, tylko jedna (z Dębaka) dotyczyła warunków socjalno-bytowych (przeterminowanej żywności). Pozostałe dotyczyły m.in. przeniesienia do innych ośrodków, zakresu udzielanej pomocy medycznej oraz niewłaściwych stosunków międzyludzkich pomiędzy cudzoziemcami.

## 2) Ośrodki wynajmowane od podmiotów zewnętrznych

W okresie objętym kontrolą stwierdzono, że w dwóch ośrodkach (w: Białymstoku i Łukowie) liczba cudzoziemców przebywająca w tych ośrodkach była wyższa od liczby miejsc zakontraktowanych w umowach<sup>60</sup> przy równoczesnym niewykorzystaniu wszystkich miejsc w pozostałych ośrodkach.

Jak wyjaśnił Dyrektor BOO URiC „(...) Przypadki kwaterowania w ośrodkach liczby większej niż określono w umowach wynikały z większej (w danym momencie) liczby cudzoziemców przebywających w BOO lub potrzebie lokowania w ośrodkach cudzoziemców będących rodzinami lub krewnymi wcześniej przybyłych do RP. Niepełne wykorzystanie miejsc wynikało z częstych przypadków samowolnych wyjazdów cudzoziemców z ośrodków (ucieczki w celu nielegalnego wyjazdu z RP na Zachód) oraz w mniejszej (w danym momencie) liczby przybywających do RP (...)”.

Średnie wykorzystanie miejsc w ośrodkach w stosunku do liczby miejsc określonych w umowach wynosiło od 40 % do 91,5 %, co obrazuje poniższe zestawienie:

<sup>60</sup> w ośrodku w Białymstoku (ul. Antoniuk Fabryczny) liczbę zakontraktowanych miejsc (200) przekroczone w miesiącach: wrzesień 2003 o 44 osoby, luty 2004 r. o 25 osób, czerwiec 2004 r. o 27 osób; w ośrodku w Łukowie liczbę zakontraktowanych miejsc (200) przekroczone w miesiącach: wrzesień 2003 r. o 18 osób, grudzień 2003 r. o 9 osób, styczeń 2004 r. o 6 osób, kwiecień 2004 r. o 24 osoby, maj 2004 r. o 22 osoby, czerwiec 2004 r. o 36 osób.

Tabela Nr 5 – Wykorzystanie miejsc w ośrodkach wynajmowanych od podmiotów zewnętrznych

Lp.	Ośrodek	Liczba miejsc określona w umowie	Wykorzystanie miejsc			
			najniższe	najwyższe	średnie	% 6:3
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
1.	Warszawa, ul. Ciołka 14	<b>200</b>	129	195	163	81,5
2.	Warszawa, ul. Burakowska 16/24	<b>90</b>	23	50	39*	43,3
3.	Wołomin	<b>200</b>	121	188	147	73,5
4.	Łomża	<b>200</b>	48	180	133	66,5
5.	Białystok, ul. Antoniuk Fabryczny	<b>200</b>	124	<b>244</b>	181	<b>90,5</b>
6.	Białystok, ul. I Armii Wojska Polskiego	<b>200</b>	46	104	80	<b>40</b>
7.	Łuków	<b>200</b>	81	<b>236</b>	183	<b>91,5</b>
8.	Lublin	<b>167</b> (do 09.06.2004 r.)	81	157	124	74,3
		<b>200</b> (od 10.06.2004 r.)	-	-	146	73
9.	Smoszewo-Zakroczym	<b>90</b> (do 18.05. 2004 r.)	41	82	60	66,7
		<b>100</b> (od 19.05.2004 r.)	63	57	60	60

\* Ośrodek zamknięty od 21 marca 2004 r.

Źródło: wyniki kontroli NIK

Warunki socjalno-bytowe w wynajętych ośrodkach były przedmiotem kontroli, przeprowadzonej w lutym 2004 r. na polecenie Dyrektora Generalnego Urzędu. W wyniku tej kontroli najwyżej oceniono standard warunków zakwaterowania cudzoziemców w ośrodku w Łukowie. Warunki socjalno-bytowe w 6 innych ośrodkach oceniono jako przeciętne,<sup>61</sup> natomiast w ośrodku w Lublinie zostały ocenione poniżej przeciętnej. W wyniku kontroli w ośrodku w Warszawie (przy ul. Burakowskiej)<sup>62</sup> stwierdzono „(...) Warunki panujące w ośrodku są bardzo złe. Jest to ośrodek, w którym nie zostały zagwarantowane podstawowe warunki do bezpiecznego zamieszkania.” i wnioskowano o jak najszybsze jego zamknięcie.

Mimo, iż panujące w ośrodku warunki zagrażały życiu i zdrowiu jego mieszkańców, o czym Urząd był już poinformowany w listopadzie 2003 r., to umowa nie została rozwiązana w trybie natychmiastowym. Dodatkowo pomimo, że działania podjęte przez Urząd nie wpłynęły na poprawę warunków to w dalszym ciągu kwaterowano w tym ośrodku cudzoziemców. Dopiero po kontroli (w lutym 2004 r.) zdecydowano o zaprzestaniu kierowania nowoprzybyłych cudzoziemców do tego ośrodka. Zamknięcie ośrodka nastąpiło dopiero 21 marca 2004 r., tj. po wygaśnięciu z dniem 20 marca 2004 r. umowy. Podmiot wynajmujący, do czasu zakończenia okresu na który została zawarta umowa, otrzymywał przez cały czas wynagrodzenie z tego tytułu.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił: „(...) realizacja umowy na zakwaterowanie w ośrodku przy ul. Burakowskiej była kontynuowana dlatego, że Urząd nie posiadał w okresie od 1 grudnia 2003 r. do 19 marca 2004 r. dodatkowej bazy noclegowej, do której mógłby skierować cudzoziemców z ośrodka przy ul. Burakowskiej (...).”

<sup>61</sup> w: Warszawie (ul. Ciołka 14), Wołominie, Łomży, Białymstoku (ul. Antoniuk Fabryczny, ul. I Armii Wojska Polskiego), Smoszewie-Zakroczymiu.

<sup>62</sup> Na wynajęcie tego ośrodka zawarto umowę nr 16/03 z dnia 21 marca 2003 r. z Radą Naczelną Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej z siedzibą w Warszawie.

Z analizy stanu wykorzystania miejsc w ośrodkach dla cudzoziemców wynika, iż w większości tych ośrodków, w okresie od 1 grudnia 2003 r. do 19 marca 2004 r., istniały możliwości zakwaterowania cudzoziemców.

Urząd, jako najemca, nie określił w umowach na prowadzenie ośrodków dla cudzoziemców wymagań w zakresie warunków zakwaterowania i warunków socjalno-bytowych. Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, że w ustawodawstwie polskim i przepisach unijnych brak jest precyzyjnych standardów określających warunki zakwaterowania cudzoziemców i warunki socjalno-bytowe w ośrodkach. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli brak standardów - nie stanowił przeszkody prawnej do sprecyzowania, w zawieranych umowach, wymagań dotyczących warunków socjalno-bytowych i zakwaterowania, a także określenia kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonywania umowy w tym zakresie. W ocenie NIK – ułatwiłoby to skuteczne egzekwowanie prawidłowej realizacji umów.

### **Opieka medyczna i bezpośrednia praca z cudzoziemcami<sup>63</sup>**

1. W okresie objętym kontrolą system świadczeń medycznych dla cudzoziemców funkcjonował na zasadach przyjętych przed dniem wejścia w życie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Pomoc medyczna, w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, udzielana była przez lekarzy i pielęgniarki, z którymi zostały zawarte umowy-zlecenia, natomiast w szczególnych przypadkach pomocy medycznej udzielano w szpitalach znajdujących się w pobliżu ośrodków. Tym samym przyjęte w Urzędzie rozwiązania w zakresie udzielania opieki medycznej były niezgodne z art. 67 uco, gdyż świadczenie usług nie odbywało się na podstawie umów zawartych pomiędzy Prezesem Urzędu a świadczeniodawcami.<sup>64</sup> Ponadto do zawierania umów nie stosowano trybu określonego w

---

<sup>63</sup> Bezpośrednia praca polega m.in. na wyeliminowaniu ewentualnych napięć i konfliktów, asyście socjalnej, współpracy z pracownikami: Zespołu Realizacji Świadczeń, Wydziału Ogólnego w zakresie sprawdzenia list wypłat należności finansowych, nadzór nad pracami porządkowymi czy też na współpracy z Zespołem ds. Przyznawania Świadczeń, wprowadzaniu na bieżąco zmian dot. liczby cudzoziemców, sporządzaniu cotygodniowych informacji o liczbie cudzoziemców wykreślonych z ewidencji oraz o liczbie cudzoziemców, których czas pobytu w ośrodku przekracza termin przewidziany w przepisach, czuwaniu nad prawidłową realizacją świadczeń dla uprawnionych cudzoziemców /w ośrodku, a w szczególności nad prawidłowym świadczeniem usług, wynikających z zawartych umów w zakresie zakwaterowania, wyżywienia, opieki medycznej, współpracy z administracją państwową i organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy socjalnej dla mieszkańców ośrodka, nadzorowaniu porządku, dyscypliny, przestrzegania regulaminu w ośrodku, sporządzaniu bieżących informacji dla Naczelnika Wydziału Świadczeń na temat ważnych sytuacji i podjętych działań.

<sup>64</sup> np. zakład opieki zdrowotnej wykonujący zadania określone w jego statucie, grupowa praktyka lekarska, grupowa praktyka pielęgniarek lub położnych.

rozdziale 6 ustawy o NFZ.<sup>65</sup> Przyczyną tego, jak wyjaśnił p.o. Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, była długotrwałość procedury wymagana tym przepisem, której zastosowanie skutkowałoby znacznym opóźnieniem w udzielaniu świadczeń medycznych cudzoziemcom.

Prezes Urzędu informował Narodowy Fundusz Zdrowia oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji o trudnościach związanych z realizacją postanowień art. 67 uco oraz zabiegał o nowelizację tego artykułu. Proponowana przez Prezesa zmiana art. 67 uco, została dokonana na podstawie art. 227 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>66</sup> i obowiązuje od 1 października 2004 r. Oznacza to, że funkcjonujący w URiC system świadczeń medycznych od tego dnia jest zgodny z prawem.

Wydatki poniesione z tytułu udzielonej cudzoziemcom pomocy medycznej, w okresie objętym kontrolą, wyniosły łącznie 1.323,9 tys. zł i stanowiły 7,9% ogółu wydatków na pomoc cudzoziemcom. Z łącznej kwoty wydatków na opiekę medyczną wydatkowano:

- 758,2 tys. zł na leczenie szpitalne, analizy, badania, szczepienia,
- 351 tys. zł na usługi lekarzy i pielęgniarek,
- 183 tys. zł na zakup leków, środków opatrunkowych, opakowań do leków, materiałów do analiz,
- 29,3 tys. zł na usługi karettek pogotowia,
- 2,4 tys. zł inne wydatki związane z opieką medyczną.

2. Zadania w zakresie bezpośredniej pracy z cudzoziemcami realizowane były przez pracowników oddelegowanych z URiC. Do większości ośrodków oddelegowano po 1 pracownika (poza ośrodkiem w Smoszewie i Dębaku). Biorąc pod uwagę średnią miesięczną liczbę cudzoziemców, przebywających w ośrodkach, 1 pracownik realizował zadania bezpośredniej pracy z grupą (średnio) 129 cudzoziemców. Liczebność tych grup była zróżnicowana: w ośrodku w Łukowie 1 pracownik pracował z grupą 183 cudzoziemców, w Białymstoku (przy ul. Antoniuk Fabryczny) - 181 cudzoziemców, a w Warszawie (przy ul Ciołka) - 163 cudzoziemców. Pracownicy, oddelegowani do bezpośredniej pracy z cudzoziemcami wykonywali również inne zadania np.: z zakresu rejestracji, sprawozdawczości.

*Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił: „Zatrudnianie w omawianym okresie w (...) ośrodkach wyłącznie po jednym pracowniku BOO spowodowane było tylko brakami kadrowymi Biura.”*

W ocenie NIK jednoosobowa obsada nie gwarantuje prawidłowej realizacji powyższych zadań.

---

<sup>65</sup> ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia – Dz. U. nr 45, poz. 391 ze zm.

<sup>66</sup> Dz. U. z 2004 r., Nr 210, poz. 2135.

Wyłącznie w ośrodku w Smoszewie zadania dotyczące bezpośredniej pracy z cudzoziemcami oraz opieki medycznej wykonywali pracownicy, zatrudnieni przez wynajmującego ośrodek, mimo że umowy o wynajem ośrodka<sup>67</sup> nie zawierały uregulowań w tym zakresie.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił, iż powodem „*był brak możliwości zatrudnienia do realizacji tych zadań osoby zamieszkałej w rejonie ośrodka oraz trudności dojazdowe do niego z siedziby BOO URiC lub z terenu Warszawy, jak również niewielka liczba miejsc w tym ośrodku (poniżej 100) Aktualnie po otwarciu nowego ośrodka w tej miejscowości - BOO skierowało swojego pracownika, a także zatrudniło personel medyczny ...*”

W ocenie NIK wykonywanie przez pracowników spoza Urzędu zadań w zakresie bezpośredniej pracy z cudzoziemcami i opieki medycznej uniemożliwiało sprawowanie nadzoru przez URiC nad prawidłową realizacją świadczeń socjalnych i medycznych. Nieuregulowanie tych kwestii w umowie pozbawiło Urząd faktycznego wpływu na dobór kadry i poziom świadczonych usług.

### **Zapewnienie warunków bezpieczeństwa w ośrodkach dla cudzoziemców**

W ocenie NIK, pomimo podejmowanych przez URiC działań, nie zapewniono w sposób dostateczny bezpieczeństwa cudzoziemcom przebywającym w ośrodkach oraz zatrudnionym w nich pracownikom.

W toku kontroli ustalono, że większość przypadków rażącego naruszenia norm prawa i zasad współżycia społecznego nie jest oficjalnie zgłaszana przez cudzoziemców personelowi ośrodków. Wynika to z faktu zastraszania poszkodowanych przez sprawców. W konsekwencji, przy braku skarg ze strony poszkodowanych, nie było możliwości zgłoszenia tych zdarzeń organom ścigania. Zdarzenia świadczące o mniej poważnych naruszeniach regulaminu pobytu w ośrodkach, rozstrzygane były przez personel ośrodków (rozmowy profilaktyczno pojednawcze lub ostrzegawcze) i nie były oficjalnie rejestrowane „*z uwagi na czasochłonność tych działań, przy jednocześnie szczupłej bazie pracowników*”

W okresie objętym kontrolą zgłoszono 4 przypadki zachowań agresywnych i roszczeniowych wobec pracowników ośrodków, 1 przypadek czynnego znieważenia pracownika ośrodka. Ponadto stwierdzono próby wymuszenia haraczu od pracowników Gospodarstwa Pomocniczego przy Zakładzie Karnym w Czerwonym Borze oraz liczne bójki cudzoziemców tam przebywających z obywatelami RP. Ujawniono również przypadki posiadania przez cudzoziemców komponentów do produkcji narkotyków. We wrześniu 2004 r. (w trakcie kontroli NIK) dokonano kradzieży komputera z ośrodka w Dębaku, w wyniku czego utracono zapisaną na dysku twardym kopię programu Recepcja. Program ten zawierał dane osobowe cudzoziemców ze wszystkich ośrodków.

---

<sup>67</sup> z 23 marca 2003 r. i 13 maja 2003 r

Jedną z przyczyn licznych przypadków naruszenia prawa i zasad współżycia społecznego – w ocenie NIK - był brak należytego zabezpieczenia ośrodków, zlokalizowanych najczęściej na terenach zalesionych, mających formę ośrodków otwartych. Umożliwiało to opuszczanie ośrodka przez cudzoziemców z pominięciem obowiązkowego przejścia przez recepcję ośrodka i pozostawienia tam identyfikatora, jak również wchodzenie na teren ośrodka osób nieuprawnionych bez wiedzy pracowników ochrony ośrodka.

*Obiekty ośrodka w Czerwonym Borze przedzielala droga publiczna, w ośrodku w Dębaku stwierdzono wyrwy w ogrodzeniu. W ośrodku w Lininie w wyniku nieprawidłowo realizowanych prac w zakresie wymiany ogrodzenia, część tego ośrodka pozostawiono bez ogrodzenia, co uniemożliwiło realizację nakazu (z dnia 12 października 2004 r.) Państwowego Inspektora Sanitarnego MSWiA. W związku z ujawnieniem przypadków wystąpienia ognisk epidemiologicznych (tj. ospy wietrznej) zalecono ograniczenie opuszczania przez cudzoziemców ośrodka.*

Funkcjonowanie ośrodków jako otwartych obiektów w znacznym stopniu utrudnia ich dozоровanie oraz odpowiednie zabezpieczenie. W ocenie NIK należy zastosować takie rozwiązania organizacyjne, które skutecznie zwiększą efektywność ochrony fizycznej ośrodków i zapewnią bezpieczeństwo osób w nich przebywających.

Ujawnione przypadki naruszenia norm prawa i zasad współżycia społecznego wskazywały na nieprzestrzeganie przez cudzoziemców regulaminu pobytu w ośrodkach<sup>68</sup>, zgodnie z którym zabronione jest m.in. posiadanie środków odurzających i substancji psychotropowych, spożywanie napojów alkoholowych, zakłócanie porządku publicznego, przyjmowanie na nocleg osób nieuprawnionych, a także niszczenie mienia ośrodka.

NIK negatywnie ocenia fakt niewstrzymania pomocy cudzoziemcom w sytuacji gdy rażąco naruszyli zasady współżycia społecznego w ośrodku, do czego uprawnia art. 65 ust. 2 uco. W objętym kontrolą okresie wydano tylko jedną decyzję o wstrzymaniu pomocy cudzoziemcowi, ale jej powodem było niezgodne z przepisami przekroczenie granicy RP.

P.o.Dyrektora BOO wyjaśnił: „Taki stan rzeczy spowodowany jest przede wszystkim względami humanitarnymi (osoby naruszające prawo, a będące opiekunami – rodzicami małoletnich nie są pozbawione świadczeń socjalnych w całości o ile naruszenie prawa nie wiąże się z pobytem w areszcie). Ponadto często zdarza się, że przedstawiciele pozarządowych organizacji humanitarnych lub mediów interweniują w sprawie osób wobec których wstrzymano świadczenia – nie bacząc na powód, a widząc jedynie skutki i to przez pryzmat bezduszności BOO”.

Zdaniem NIK, ustawowe uprawnienia Prezesa Urzędu do wstrzymywania pomocy, są jedną z niewielu możliwości egzekwowania poszanowania przez cudzoziemców zasad prawa

---

<sup>68</sup> Załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie regulaminu pobytu w ośrodku dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (Dz. U. nr 146, poz. 1425)

i zasad współzycia społecznego. W konsekwencji mogłoby to przyczynić się do przestrzegania przez nich regulaminu pobytu oraz zwiększenia stopnia bezpieczeństwa w ośrodkach.

#### **3.2.4. Prawa i obowiązki cudzoziemca, któremu nadano status uchodźcy**

W okresie objętym kontrolą cudzoziemcy przebywający na terenie 6 województw<sup>69</sup>, którym nadano status uchodźcy, ubiegali się o udzielenie pomocy mającej na celu wspieranie ich procesu integracji w rozumieniu przepisów art. 70 uco.

Uchodźcy złożyli łącznie 89 wniosków o udzielenie pomocy. Indywidualne programy integracji, o których mowa w § 1 ust 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania pomocy uchodźcom, wysokości świadczeń pieniężnych, form i zakresu pomocy, trybu postępowania w tych sprawach oraz warunków wstrzymania pomocy lub jej odmowy<sup>70</sup> opracowane zostały dla 214 uchodźców. W ramach tych programów, zgodnie z § 2 i 3 powołanego rozporządzenia, uchodźcom zapewniono pomoc w załatwianiu spraw urzędowych oraz pomoc finansową w formie zasiłków w szczególności na pokrycie wydatków związanych z zakupem żywności, odzieży, obuwia, środków higieny, opłat mieszkaniowych oraz opłat z tytułu wydatków związanych z nauką języka polskiego. Indywidualne programy integracyjne zawierały również zobowiązania<sup>71</sup> nałożone na uchodźców, których niewykonanie skutkowało decyzją o odmowie świadczenia.

Wydatki na pomoc integracyjną w okresie od 1 września 2003 roku do 30 czerwca 2004 r. wyniosły ogółem 1.294 tys. zł.

Na terenie 10 województw cudzoziemcy, którym nadano status uchodźcy nie składali wniosków o udzielenie pomocy, w związku z tym nie ponoszono wydatków na pomoc integracyjną.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania wojewodów w zakresie udzielania pomocy cudzoziemcom, którym nadano status uchodźcy. Realizacja tej pomocy przebiegała terminowo i zgodnie z opracowanymi indywidualnymi programami.

---

<sup>69</sup> na terenie województwa: Lubelskiego, Łódzkiego, Mazowieckiego, Podlaskiego, Wielkopolskiego i Zachodniopomorskiego

<sup>70</sup> Dz. U. Nr 109, poz. 1160 ze zm.

<sup>71</sup> Zobowiązania przyjęte przez uchodźcę obejmowały m.in. zameldowanie się w miejscu zamieszkania po wynajęciu mieszkania, zgłoszenie się niezwłocznie po otrzymaniu numeru PESEL do powiatowego urzędu pracy w celu uzyskania statusu osoby bezrobotnej oraz aktywne poszukiwanie pracy we własnym zakresie, obowiązkowe uczestniczenie w kursach j. polskiego, informowanie realizatora programu o wszelkich zmianach sytuacji życiowej, zwłaszcza mających wpływ na wstrzymanie pomocy.

### 3.2.5. Legalizacja pobytu cudzoziemców na terytorium RP

W Urzędach Wojewódzkich zadania Wojewody w zakresie legalizacji pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz udzielania cudzoziemcom ochrony realizowały: Wydziały Spraw Obywatelskich i Migracji (WSOiM) oraz Wydziały Polityki Społecznej (WPS).

#### Udzielanie cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony

Od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r., do Wojewodów wpłynęło 24.595 wniosków cudzoziemców (dot. 26.273 osób), ubiegających się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, tj. nie przekraczający 2 lat. Do 30 czerwca 2004 r. zostało wydanych ogółem 21.970 decyzje (dot. 23.566 osób).

Sposób rozpatrzenia wniosków przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Tabela Nr 6 – Sposób rozpatrzenia wniosków w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony

Sposób rozstrzygnięcia						Ogółem	
zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony		odmowa zezwolenia na czas oznaczony		umorzenie postępowania			
liczba decyzji	liczba osób	liczba decyzji	liczba osób	liczba decyzji	liczba osób	liczba decyzji	liczba osób
20330	21.827	919	980	721	759	21.970	23.566

Źródło: wyniki kontroli NIK

Najwięcej decyzji (tj. 35,5%) w sprawie udzielenia zezwolenia na pobyt na czas oznaczony, w stosunku do łącznej liczby wydanych decyzji, wydał Wojewoda Mazowiecki (7223 decyzje dotyczące 7622 osób), najmniej (1,8%) Wojewoda Opolski (360 decyzji dotyczących 410 osób).

Kontrolą objęto (wylosowanych) 1.058 decyzji wydanych przez Wojewodów w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (w tym: 874 decyzje pozytywne, 140 decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia i 44 decyzje o umorzeniu postępowania). W toku badania decyzji ustalono:

- wnioski składane przez cudzoziemców zawierały wymagane przepisami art. 60 ust. 4 i 5 uoc dane dotyczące: cudzoziemca i innych osób objętych wnioskiem, miejsca zamierzonego pobytu, miejsca zamieszkania, a także informacje o odbytych podróżach i pobytach zagranicznych w okresie ostatnich 5 lat oraz wskazanie środków utrzymania,
- wnioski, w większości, składane były przez cudzoziemców w terminach nie przekraczających 45 dni przed upływem okresu pobytu, określonego w posiadanych wizach lub otrzymanych wcześniej zezwoleniach na zamieszkanie na czas oznaczony.

Jednakże w niektórych urzędach wojewódzkich ustalono przypadki nieterminowego składania wniosków:

*W Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim 7 wniosków zostało złożonych z naruszeniem obowiązującego terminu.*

*W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim w 16 przypadkach (na 43 zbadanych) opóźnienia w złożeniu wniosków wyniosły od 2 do 44 dni. Pomimo tego wydano 10 decyzji na podstawie których zezwolono na zamieszkanie na terytorium RP cudzoziemcom, którym skończył się legalny pobyt i którzy zobowiązani byli (do czasu wydania decyzji) do opuszczenia terytorium RP.*

NIK jako nieprawidłowe ocenia działania wojewodów, którzy wydali decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony po upływie okresu ważności pobytu cudzoziemca na podstawie wizy lub zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (od 1 do 6 dni), pomimo złożenia wniosków w ustawowym terminie. Stanowiło to naruszenie art. 61 ust.2 uoc,

- postępowanie w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony obejmowało wystąpienia do Komendantów Oddziału Straży Granicznej, Komendanta Wojewódzkiego Policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w celu pozyskania informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony porządku publicznego. W większości przypadków uzyskano rzetelne informacje na podstawie ustaleń poczynionych przez wymienione organy. Zastrzeżenia NIK budzi jedynie opinia wydana w dniu 20 stycznia 2004 roku przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Białymstoku, która dotyczyła obywatela Libii. Stwierdzono w niej, iż pobyt cudzoziemca na terytorium Polski nie stanowi zagrożenia dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Stanowisko takie zostało wyrażone pomimo, iż w stosunku do tego cudzoziemca zastosowano środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju w związku z podejrzeniem popełnienia przez niego przestępstwa z art. 286 § 1 kodeksu karnego,
- w decyzjach w sprawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, określano czas niezbędny do realizacji celu pobytu wnioskodawców, nie dłuższy jednak niż 2 lata, co było zgodne z art. 56 ust.1 uco,
- decyzje w sprawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wydawano cudzoziemcom spełniającym przesłanki określone w art. 53 uco, tj. tym, którzy uzyskali zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony jako małżonek obywatela polskiego, zamierzali podjąć lub kontynuować studia, podjęli naukę w liceum, policealnym studium zawodowym lub odbywali staż specjalizacyjny, bądź uzyskali przyrzeczenie wydania

zezwolenia na pracę albo pisemne oświadczenie pracodawcy o zamiarze powierzenia im wykonywania pracy,

- przed wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony cudzoziemcom, którzy byli małżonkami obywatela polskiego, przeprowadzono przesłuchania małżonków w celu ustalenia czy związek małżeński nie został zawarty w celu obejścia przez cudzoziemca przepisów ustawy. W przypadkach nie budzących wątpliwości odstępowano od przesłuchań,
- postępowania zakończone wydaniem decyzji w sprawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony trwały średnio od 35 do 82 dni.

*W Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że spośród 123 postępowań w sprawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (prowadzonych w trybie art. 154 uoc) w toku znajdowały się 4 postępowania, które wszczęto przed 11 miesiącami.*

Pomimo stosowania się przez Urząd do określonego w art. 36 Kpa obowiązku informowania stron o niezafatwieniu sprawy w terminie i wskazywania nowych terminów jej załatwienia, w ocenie NIK, postępowania te prowadzone były w sposób przewlekły. Ocena taka wynika z nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu poszczególnych czynności w ramach postępowania wyjaśniającego. Kontrola NIK ustaliła, że przerwa pomiędzy poszczególnymi czynnościami wyjaśniającymi wyniosła w skrajnym przypadku nawet 6 miesięcy (pisma o informację do Straży Granicznej i Policji wystosowano 19 listopada 2003 r., natomiast wezwanie wnioskodawcy do złożenia wyjaśnień w sprawie, wystosowano dopiero 24 czerwca 2004 r.). Działanie takie należy ocenić jako nierzetelne,

- dokumentacja w sprawie prowadzonych postępowań zawierała dostarczone przez wnioskodawców zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy i potwierdzenia dokonania opłat za wydanie decyzji. Stwierdzono jednakże przypadki, że wnioskodawcy po uzyskaniu decyzji pozytywnych nie dostarczyli takich zaświadczeń i nie odebrali kart czasowego pobytu,
- nie we wszystkich przypadkach postępowania administracyjne zostały prawidłowo udokumentowane.

*W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono uchybienia polegające na:*

- braku fotografii w 5 wnioskach,
- niepobraniu opłaty skarbowej za wnioski i załączniki w 5 sprawach, na łączną kwotę 58 zł,
- braku potwierdzenia wniesionej opłaty za kartę pobytu i zezwolenie;
- połączeniu w jednych aktach postępowania sprawy dwóch różnych osób narodowości wietnamskiej posługujących się takim samym imieniem i nazwiskiem, ale o różnych datach urodzenia,
- braku zaświadczenia o zamiarze podjęcia lub kontynuacji studiów w postępowaniu zakończonym decyzją,

- brak podpisu osoby kasującej opłatę skarbową na dwóch wnioskach.

Ponadto stwierdzono:

1) W jednym przypadku wydano obywatelowi wietnamskiemu kartę pobytu z adresem wskazanym we wniosku o wydanie zezwolenia ale innym, niż adres wskazany w zaświadczeniu o zameldowaniu. Pouczono cudzoziemca o konieczności zameldowania zgodnie z adresem wskazanym w karcie lub złożenia wniosku o wymianę karty. W związku z niezastosowaniem się do pouczenia, w czasie trwania kontroli NIK wezwano cudzoziemca do wyjaśnienia tej kwestii.

2) W postępowaniu dotyczącym obywatela Ukrainy wydano decyzję (z dnia 20 października 2003 r.) w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, m.in. w związku z przedstawieniem przez wnioskodawcę umowy o pracę (z dnia 10 września 2003 r.). Wojewódzki Urząd Pracy pismem z dnia 24 marca 2004 r. poinformował Wydział o wygaśnięciu przyrzeczenia pracy dla obywatela Ukrainy z uwagi na fakt, że potencjalny pracodawca poinformował, iż cudzoziemiec nie stawił się do pracy, jak też że nie podpisano z nim żadnych umów o pracę. W dniu 21 czerwca 2004 r. cudzoziemiec złożył kolejny wniosek o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony załączając do niego umowę o pracę z dnia 1 marca 2004 r. i przyrzeczenie zatrudnienia przez tego samego pracodawcę. Mimo uzasadnionych przypuszczeń co do nierzetelności przedstawionych dokumentów, w kontekście informacji otrzymanej z WUP, nie skierowano zawiadomienia do organów ścigania, a decyzję o cofnięciu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony wydano dopiero po upływie 3,5 miesiąca od daty przesłania przez WUP decyzji o cofnięciu zezwolenia na pracę.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości były, jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału, niedopatrzenia i pomyłki pracowników, związane z dużą liczbą prowadzonych przez nich spraw oraz częstą rotacją pracowników. Wg stanu na dzień 1 września 2003 r. w Wydziale zatrudnionych było 58 pracowników, z których dwóch odeszło z pracy przed końcem 2003 r., a 14 przed końcem I półrocza 2004 r. Jeden pracownik w ciągu miesiąca prowadził od 76 do 100 postępowań administracyjnych.

W trakcie kontroli podjęto działania zmierzające do usunięcia braków w dokumentacji.

W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono uchybienia formalne w zakresie przyjmowania wniosków od cudzoziemców ubiegających się o prawo pobytu w Polsce. Analiza 62 złożonych i przyjętych do rozpatrzenia wniosków wykazała bowiem, że nie wszystkie spełniały wymogi określone w art. 60 ust. 4 pkt. 3,4 i 5 ustawy o cudzoziemcach, gdyż:

- niewypełnione były rubryki dotyczące danych członków rodziny cudzoziemców zamieszkałych w RP (w 15 przypadkach);
- nie wskazano środków utrzymania w Polsce (2),
- brak było danych o podróżach i pobytach zagranicznych w okresie ostatnich 5 lat (2);
- nie wykazano poprzednich pobytów w RP (1).

Dyrektor WSOiM wyjaśniła: powyższych nieprawidłowości nie zakwalifikowano jako podstawy do pozostawienia spraw bez rozpoznania, gdyż wymagane dane uzyskano z dokumentów załączonych do wniosków.

Na podstawie analizy 140 wydanych decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony NIK ustaliła, że odmowa udzielenia

zezwolenia następowała na podstawie przesłanek określonych w art. 53 i 57 uoc. Najczęstsze przyczyny odmowy to:

- ustalenie w postępowaniu wyjaśniającym, że zawarcie małżeństw przez cudzoziemców z obywatelami Polski nastąpiło wyłącznie celu uzyskania zezwolenia,
- nieudokumentowanie posiadania przez cudzoziemców środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów pobytu na terytorium RP, bez potrzeby korzystania ze świadczeń pomocy społecznej,
- podanie w złożonych wnioskach nieprawdy o niekaralności lub zatajeniu informacji o posługiwaniu się innym nazwiskiem,
- niezłożenie, mimo wezwania, dokumentów potwierdzających przyrzeczenie wydania zezwolenia na pracę,
- niewykazanie, że prowadzona działalność gospodarcza jest korzystna dla gospodarki narodowej,
- niedostarczenie zaświadczenia o podjęciu lub kontynuowaniu studiów,
- niepełna dokumentacja umożliwiająca rozpatrzenie wniosku.

W kontrolowanym okresie wojewodowie wydali 119 decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Przyczynami wydania tych decyzji było m.in: skreślenie cudzoziemca z listy studentów, rozwiązanie stosunku pracy z cudzoziemcem przez pracodawcę lub uzyskanie przez cudzoziemca decyzji w sprawie zezwolenia na osiedlenie. Najwięcej decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia wydali: Wojewodowie: Łódzki i Wielkopolski (odpowiednio 46 i 36).

Wojewodowie, zgodnie z art. 62 ust. 8 uoc, po wydaniu decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia przekazywali niezwłocznie stosowne informacje do Komendanta Głównego Straży Granicznej i Komendanta Wojewódzkiego Policji. Wojewoda Opolski informacje takie przekazał jedynie Komendantowi Śląskiego Oddziału Straży Granicznej w Raciborzu natomiast nie przekazał tej informacji Komendantowi Głównemu Straży Granicznej.

W wyniku analizy 44 postanowień o umorzeniu postępowania administracyjnego lub pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia nie stwierdzono nieprawidłowości w ich przebiegu i dokumentowaniu. Podstawową przyczyną umorzenia postępowania było opuszczenie przez cudzoziemca terytorium RP lub jego rezygnacja z ubiegania się o zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony.

### **Udzielanie cudzoziemcom zezwoleń na osiedlenie się**

W okresie objętym kontrolą do Wojewodów wpłynęło 4.206 wniosków (dot. 4.438 osób) w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się na terytorium RP. Do 30 czerwca 2004 r. wydano:

- 3.287 decyzji (dot.3.416 osób) w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się cudzoziemcom,
- 241 decyzji (dot. 252 osób) w sprawie odmowy zezwolenia na osiedlenie się,
- 147 decyzji (dot. 156 osób) o umorzeniu postępowania i innych decyzji.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do dokumentowania poszczególnych etapów postępowania w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się jak również odmowy udzielenia zezwolenia.

Na podstawie szczegółowej analizy 749 decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie stwierdzono:

- rozpatrywane wnioski spełniały wymogi określone w art. 68 ust.4 i 5 uoc,
- od wnioskodawców żądano przedstawienia dokumentów: o ich sytuacji finansowej, na podstawie której określano możliwość posiadania stałych dochodów lub środków finansowych zapewniających pokrycie kosztów utrzymania, bez potrzeby korzystania ze wsparcia materialnego ze środków pomocy społecznej, dokumentów potwierdzających wskazanie lokalu mieszkalnego,
- w aktach sprawy znajdowały się odpisy skróconych aktów małżeństwa, akty urodzenia dzieci, zaświadczenia o zatrudnieniu i wysokości zarobków, lub o prowadzeniu działalności gospodarczej, potwierdzenia z właściwych urzędów o dokonany zameldowaniu na pobyt stały lub oświadczenia właścicieli mieszkań o przyrzeczeniu zameldowania cudzoziemca na pobyt stały po otrzymaniu przez niego zezwolenia na osiedlenie się oraz dowody opłat za wydanie decyzji, które dostarczone zostały przed odebraniem kart pobytu,
- wnioski o zezwolenie na osiedlenie się złożone zostały w terminach wcześniejszych niż 60 dni przed upływem okresu pobytu określonego w posiadanych wizach lub otrzymanych wcześniej zezwoleniach na zamieszkanie na czas oznaczony (w jednym urzędzie – 2 wnioski złożono w terminie krótszym niż wymagany).,
- przed wydaniem decyzji pracownicy Urzędów zwracali się do Komendantów Oddziału Straży Granicznej i Wojewódzkiej Policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w celu pozyskania informacji, czy wjazd i pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie stanowi zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony porządku publicznego,
- decyzje o udzieleniu zezwolenia na osiedlenie się wydawano, zgodnie z art. 64 ust.7 uoc, na czas nieoznaczony.

Stwierdzone w wyniku analizy nieliczne nieprawidłowości dotyczyły:

- wydania decyzji po upływie okresu pobytu cudzoziemca oznaczonego w zezwoleniu na zamieszkanie na czas oznaczony, co stanowiło naruszenie art.69 ust. 2uoc.
- akceptacji zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy (zamiast na pobyt stały),
- wydawania decyzji niezgodnie z art. 64 ust. 1 pkt 3 ustawy, w myśl którego zezwolenie na osiedlenie się udzielane jest cudzoziemcowi, który zawarł związek małżeński z obywatelem polskim, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku przebywał nieprzerwanie na terytorium RP co najmniej przez 2 lata na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony i od dnia zawarcia związku małżeńskiego upłynęły co najmniej 3 lata,

*W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim na 20 zbadanych decyzji w dwóch przypadkach udzielono zezwolenia na osiedlenie się, mimo że w pierwszym przypadku obywatel Holandii przed złożeniem wniosku nie przebywał przez okres 2 lat na terytorium RP na podstawie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, a w drugim przypadku udzielono zezwolenia na osiedlenie się obywatelowi Ukrainy przed upływem 3 lat od dnia zawarcia związku małżeńskiego.*

*Obywatelce Ukrainy, wydano decyzję w sprawie zezwolenia na osiedlenie się, mimo iż przebywała za granicą w okresie od 11 czerwca 2003 r. do 19 sierpnia 2003 r., a więc przekroczyła obowiązujący czas nieprzerwanego pobytu na terytorium RP o 8 dni, co było niezgodne z art. 64 ust. 6 uoc, który stanowi, że pobyt na terytorium RP uważa się za nieprzerwany, jeżeli żadna z przerw w nim nie była dłuższa niż 2 miesiące. W dniu 18 grudnia 2003 r. ww. złożyła prośbę o uznanie jej dłuższego pobytu za granicą za nieprzerwany czas przebywania na terytorium RP. W aktach sprawy brak jest potwierdzenia na piśmie kto podjął decyzję uznającą nieprzerwany czas przebywania ww. na terytorium RP.*

*W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w jednym przypadku (na 73 sprawy poddane szczegółowemu badaniu) wydano decyzję w sprawie udzielenia zezwolenia na osiedlenie się cudzoziemce, która z uwagi na wygaśnięcie prawa do zamieszkania na terytorium RP, na podstawie art. 69 ust. 4 uoc, w dniu wydania decyzji przez Wojewodę od trzech dni zobowiązana była do opuszczenia terytorium RP.*

*W Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzone uchybienia miały charakter formalny i dotyczyły 5 (spośród 53 zbadanych) decyzji polegających na:*

- *wydaniu decyzji zezwalającej na osiedlenie się cudzoziemca na terytorium RP na podstawie art. 64 ust. 1 pkt 1 uoc pomimo, że nie wykazał się on 5 letnim nieprzerwanym pobytem w Polsce. Uchybienie to powstało na skutek błędnego określenia przez pracownika WSOiM okresu pobytu cudzoziemca,*
- *legalizacji osiedlenia się cudzoziemca na terytorium RP w trybie art. 64 ust. 1 pkt 3 uoc pomimo, że jego pobyt na czas oznaczony – w dniu składania wniosku - był krótszy niż 2 lata. Dyrektor WSOiM wyjaśnił: „organ postanowił udzielić zezwolenia na osiedlenie, kierując się dobrem rodziny cudzoziemca, wieloletnim stażem małżeńskim i jego zamiarem pozostania w Polsce na stałe, a podjęcie tej decyzji po upływie wymaganego czasu (2 miesiące później), nie zmieniłoby stanu faktycznego”;*
- *błędnym określeniu podstawy prawnej w 2 decyzjach w sprawie zezwolenia na osiedlenie się cudzoziemcom, którzy zawarli związki małżeńskie z obywatelami polskimi.*

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt wyeliminowania wszystkich stwierdzonych uchybień w trakcie kontroli NIK.

Na podstawie analizy 82 decyzji w sprawie odmowy zezwolenia na osiedlenie się ustalono, że odmowa następowała na podstawie przesłanek określonych w art. art. 64 i 66 uoc. Przyczyną odmowy było:

- niewykazanie przez cudzoziemców istnienia trwałych więzów rodzinnych lub ekonomicznych łączących ich z Rzeczpospolitą Polską,
- niespełnienie warunku:
  - nieprzerwanego pobytu przez okres 2 lat na terenie RP na podstawie udzielonych zezwoleń na czas oznaczony w związku z: podjęciem lub kontynuowaniem studiów,
  - okresu trwania małżeństwa zawartego z obywatelem polskim przez okres co najmniej 3 lat,
  - nieprzerwanego pobytu na terenie Polski

*W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim poddano analizie 22 decyzje w sprawie odmowy zezwolenia na osiedlenie się cudzoziemca. Ustalono, że przesłanką odmowy było niespełnienie przez cudzoziemców wymogów określonych w art. 64 ust. 1 uoc. Od 13 decyzji Wojewody cudzoziemcy złożyli odwołania do Prezesa URiC. W 7 przypadkach Prezes URiC utrzymał w mocy decyzje Wojewody, 6 decyzji uchylił i postanowił o udzieleniu zezwolenia na osiedlenie (w 5 przypadkach), w 1 przypadku przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia.*

### **Udzielanie cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie art. 154 uoc**

Zgodnie z art. 154 uoc, cudzoziemcy, którzy przebywali nielegalnie na terytorium RP, nieprzerwanie co najmniej od 1 stycznia 1997 r., mogli do 31 grudnia 2003 r. składać wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Do wojewodów wpłynęło ogółem 3.282 wniosków. Wśród cudzoziemców ubiegających się o zalegalizowanie pobytu najliczniejszą grupę stanowili obywatele Wietnamu, Armenii, Mongolii i Ukrainy. Do dnia 30 czerwca 2004 r. Wojewodowie wydali 1962 decyzje<sup>72</sup> na podstawie których udzielili cudzoziemcom zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz 305 decyzji w sprawie odmowy udzielenia zezwolenia.

W wyniku kontroli dokumentacji 450 postępowań ustalono, że w urzędach wojewódzkich przestrzegano procedur określonych w art. 154 ust. 1 pkt.1, 2 i 3 uoc. W toku postępowań sprawdzano:

- fakt nieprzerwanego okresu pobytu cudzoziemca na terytorium Polski, co najmniej od 1 stycznia 1997 r.,

---

<sup>72</sup> decyzja mogła dotyczyć kilku cudzoziemców

- tytuł prawny do zajmowania przez cudzoziemca wskazanego przez niego lokalu mieszkalnego,
- fakt posiadania przez cudzoziemca przyrzeczenia wydania zezwolenia na pracę,
- posiadanie przez cudzoziemca środków finansowych na pokrycie kosztów utrzymania bez potrzeby korzystania ze wsparcia materialnego ze środków pomocy społecznej przez okres 1 roku,
- czy pobyt cudzoziemca na terytorium RP stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zgodnie z art. 154 ust.1 zezwolenia udzielano na okres do 1 roku. Dokumentacja w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony zawierała zaświadczenia o zameldowaniu na pobyt czasowy i dowody opłaty za wydanie decyzji, dostarczone przez cudzoziemców przed odebraniem kart pobytu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła sposób oraz terminowość przeprowadzenia postępowań w sprawie udzielenia zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie art. 154 ustawy o cudzoziemcach.

Wobec niespełnienia warunków określonych w art. 154 ust. 1 pkt 1-3 uoc, wydano 5 decyzji, na podstawie których odmówiono zezwolenia na zamieszkanie i nakazano opuszczenie przez cudzoziemców terytorium RP w ciągu 7 dni (obywateli Armenii). Od tych decyzji zostały wniesione odwołania do Prezesa Urzędu. W wyniku postępowania odwoławczego, w trakcie którego cudzoziemcy przedstawili dokumenty potwierdzające spełnienie warunków określonych w art. 154 ust. 1 pkt 1-3 uoc, udzielono im zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony.

### **Udzielanie zgody na pobyt tolerowany**

W okresie objętym kontrolą, na podstawie art. 97 uco, Wojewodowie wydali 145 decyzji (dot. 151 osób) w sprawie udzielenia zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP oraz 1 decyzję (dot. 2 osób) o umorzeniu postępowania. Zgodnie z art. 99 ust.1 uco cudzoziemcom którym udzielono zgody na pobyt tolerowany, wydano karty pobytu ważne na 1 rok.

*Na podstawie przeprowadzonych przez Dolnośląski Urząd Wojewódzki postępowań, w okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r., mających na celu udokumentowanie istnienia przesłanek uzasadniających udzielenie zgody na pobyt tolerowany, wydano 18 decyzji, które zostały utrzymane w mocy, albowiem nie zachodziły przypadki uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie cofnięcia zgody. Kontrola wydanych decyzji wykazała, że w decyzji SOM.X. 5141/PC-2476/20/WB z dnia 7 kwietnia 2004 r. dotyczącej wyrażenia zgody na pobyt tolerowany obywatelowi Armenii powołano wadliwą podstawę prawną jej wydania. W uzasadnieniu powołano podstawę prawną wskazując na przepis art. 97 ust. 1 pkt*

4, który stanowi, że: „ cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić z innych przyczyn niż zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, a cudzoziemiec jest małżonkiem obywatela polskiego”. Tymczasem z materiału dowodowego wynikało, że cudzoziemiec zamieszkuje na terenie Polski od dnia 11 września 1995 r. i pozostaje w konkubinacie z obywatelką Polski. Tym samym nie zachodziły przesłanki powołanej podstawy prawnej, a samo postępowanie uznać należy za dotknięte wadą prawną.

W badanym okresie Wojewoda Mazowiecki wydał 57 decyzji o odmowie wydalenia i wyrażeniu zgody na pobyt tolerowany. Analizą objęto 27 decyzji (tj. 47,4% wydanych). W 4 przypadkach (z 27 zbadanych) podstawą do udzielenia zgody na pobyt tolerowany był art. 97 pkt uco, a w 23 przypadkach art. 97 pkt 4 tej ustawy. Szczegółowo analiza dokumentacji zgromadzonej przed wydaniem 27 decyzji w sprawie udzielenia zgody na pobyt tolerowany wykazała m.in., że w 21 przypadkach przyczyną wyrażenia zgody na pobyt tolerowany cudzoziemców przebywających nielegalnie w Polsce było zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim.

### **Zaproszenia wystawiane przez cudzoziemców przebywających legalnie co najmniej 5 lat na terytorium RP**

W okresie objętym kontrolą w urzędach wojewódzkich wpisano do ewidencji 734 zaproszenia dla 765 osób, wystawione przez cudzoziemców, w 9 przypadkach odmówiono wpisu zaproszenia do ewidencji zaproszeń.

Szczegółową analizą objęto 445 zaproszeń wystawionych dla 470 osób. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła przestrzeganie procedur wynikających z ustawy o cudzoziemcach, związanych z wpisami zaproszeń do ewidencji. Ustalono bowiem, że:

- wystawiane przez cudzoziemców zaproszenia i wnioski o wpisanie zaproszeń do ewidencji zawierały dane wymagane przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie wzoru zaproszenia i wzoru formularza wniosku o wpisanie zaproszenia do ewidencji zaproszeń<sup>73</sup>,
- we wszystkich analizowanych sprawach stwierdzono, że wnioski zawierały kompletne zapisy wynikające z art. 16 ust. 2 uoc,
- wpis zaproszenia do ewidencji poprzedzony był udokumentowaniem przez zapraszającego możliwości wywiązania się z zobowiązania do pokrycia kosztów związanych z pobytem cudzoziemca, a w szczególności udokumentowania źródeł dochodów lub własnych środków materialnych i ich wysokości oraz dokumentów potwierdzających tytuł prawny do zajmowanego lokalu mieszkalnego lub możliwość zapewnienia cudzoziemcowi zamieszkania.

Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w dwóch urzędach wojewódzkich:

---

<sup>73</sup> Dz. U. nr 150, poz. 459

*W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w I półroczu 2004 roku odmówiono wpisu 3 zaproszeń do rejestru, których nie ujęto w sprawozdaniu i nie wprowadzono do systemu POBYT. Szczegółowa kontrola akt 124 postępowań o wpis zaproszenia do rejestru wykazała, że:*

- w 16 postępowaniach w aktach spraw nie było kopii kart pobytu ani też adnotacji, że sprawdzono posiadanie przez wystawiającego zaproszenie karty stałego pobytu w systemie informatycznym,*
- w 39 postępowaniach niewłaściwie skasowano znaki skarbowe: nie dokonano opisu skasowanego znaku opłaty skarbowej, osoba kasująca nie złożyła podpisu, w 7 sprawach znaki skarbowe nie zostały skasowane,*
- w 8 postępowaniach pobrano opłaty w znakach skarbowych w wysokości niezgodnej z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2000 r. w sprawie sposobu pobierania, zapłaty i zwrotu opłaty skarbowej oraz sposobu prowadzenia rejestrów tej opłaty<sup>74</sup>,*
- w 11 drukach zaproszeń wpisano jako obywatelstwo osoby zapraszającej polskie, podczas gdy zapraszającym był cudzoziemiec.*

*Powodem powyższych nieprawidłowości, jak wyjaśniła Dyrektor Wydziału, była duża liczba wniosków o wpisanie zaproszeń do ewidencji, składanych zarówno przez obywateli polskich jak i cudzoziemców. W okresie od 1 września 2003 roku do 30 czerwca 2004 roku w województwie mazowieckim zarejestrowano ogółem 9.785 zaproszeń. Również wprowadzenie pod koniec roku 2003 nowych druków zaproszeń spowodowało zwiększone obciążenie pracą.*

*W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w jednym przypadku zapraszający nie wywiązał się z zobowiązań wynikających z zaproszenia, w wyniku czego Wojewoda (decyzją z dnia 18.08.2004 r.) orzekł o wydaleniu obywatelki Ukrainy zaproszonej przez cudzoziemca z obywatelstwem armeńskim oraz o poniesieniu przez wspomnianą cudzoziemkę kosztów wydalenia na kwotę 231, 43 zł. Mimo opuszczenia przez obywatelkę Ukrainy Polski w dniu 2.09.2004 r., orzeczonych kosztów wydalenia, do czasu zakończenia kontroli, nie wyegzekwowano.*

Okres ważności zaproszenia wynosił w poszczególnych województwach od 7 dni do 153 dni i był związany z odwiedzinami (najczęściej) rodzin lub miał charakter turystyczny.

Przyczyną odmowy wpisu zaproszenia do ewidencji zaproszeń było przeważnie nieuwiarygodnienie możliwości pokrycia kosztów pobytu osoby zapraszanej przez zapraszającego.

### **3.2.6. Wydalanie cudzoziemców i zobowiązanie ich do opuszczenia terytorium RP**

W latach 2002-2003 wojewodowie wydali 13.976 decyzji (dot. 15.194 osób) w sprawie wydalania cudzoziemców z terytorium RP. Decyzje te dotyczyły obywateli pochodzących z ponad 80 krajów. Najliczniejsze grupy stanowili obywatele: Ukrainy (4520 decyzji dot. 4603 osób), Bułgarii (1390 decyzji dot. 1428 osób), Rosji (1011 decyzji dot. 1443 osób), Armenii (824 decyzje dot. 919 osób), Białorusi (808 decyzji dot. 921 osób) oraz Indii (785 decyzji dot. 792 osób).

---

<sup>74</sup> Dz. U. Nr 110, poz. 1176 ze zm.

W I półroczu 2004 r. wojewodowie wydali 2983 decyzje o wydaleniu cudzoziemców z terytorium RP, z tego 2323 decyzje zostały wykonane, natomiast 660 decyzji pozostało niewykonanych. Dane w tym zakresie ustalono na podstawie przekazanych Wydziałom Spraw Obywatelskich i Migracji, potwierdzeń przez Graniczne Placówki Kontrolne oraz otrzymanych informacji z Komendy Wojewódzkiej Policji.

Kontrola wykazała, że przy wydawaniu decyzji o wydaleniu – poza nielicznymi wyjątkami - nie przestrzegano przepisu art. 96 ust. 4 uoc. Wojewodowie nie orzekali w decyzjach o wysokości kosztów związanych z wydaleniem, a także nie we wszystkich przypadkach wskazywali podmiot zobowiązany do uiszczenia tych kosztów.

Na podstawie analizy 660 decyzji niewykonanych ustalono, że:

- jedynie 5 wojewodów wydając 161 decyzji orzekło o wysokości kosztów wydalenia (na łączną kwotę 53,9 tys. zł),
- w 506 decyzjach wskazano podmiot zobowiązany do uiszczenia kosztów wydalenia (w tym: w 79 - cudzoziemca, w 421 - Skarb Państwa, w 6 - pracodawcę cudzoziemca).

Informacje o poniesionych przez organy Policji i Straży Granicznej kosztach wydalenia cudzoziemców w wyniku wykonania 2323 decyzji o wydaleniu posiadało 12 (z 16) wojewodów. Koszty te w I półroczu 2004 r. wyniosły 802,9 tys. zł. Wysokość tych kosztów jest niepełna ponieważ wojewodowie nie w każdym przypadku byli o nich powiadamiani przez organy zobowiązane do wykonania decyzji o wydaleniu. Ponadto informacje takie przekazywane były z dużym opóźnieniem, liczonym od dnia wydalenia.

*W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we wszystkich wydanych decyzjach wskazano podmiot obowiązany do poniesienia kosztów wydalenia, jednakże bez orzeczenia o ich wysokości. Dopiero na podstawie pozyskanych, w trakcie kontroli NIK, informacji o wysokości kosztów wydalenia przez Łużycki Oddział Straży Granicznej, Komendę Wojewódzką Policji i Sudecki Oddział Straży Granicznej ustalono, że Skarb Państwa w I półroczu 2004 r. poniósł z tego tytułu koszty w kwocie 321,4 tys. zł. Z powodu braku w decyzjach orzeczeń o wysokości kosztów wydalenia nie podejmowano czynności egzekucyjnych.*

*W Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim w I półroczu 2004 r. wydano 59 decyzji o wydaleniu cudzoziemców, z czego 16 nie zostało wykonanych. Orzeczone w decyzjach koszty wydalenia wynosiły ogółem 30,7 tys. zł, z czego kwotę 29,5 tys. zł pokrył Skarb Państwa, a pozostałą kwotę cudzoziemiec.*

*W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim w 327 decyzjach wydanych w I półroczu 2004 r. orzeczone zostały koszty wydalenia w łącznej wysokości 145,3 tys. zł, z tego kwotę 26 tys. zł przypisano do zapłacenia 44 cudzoziemcom. Kontrola NIK wykazała, że WSOiM nie przekazał do egzekucji 4 decyzji Wojewody Mazowieckiego w których zobowiązano pracodawcę do pokrycia kosztów wydalenia, na kwotę 21,3 tys. zł:*

*Pracodawca zobowiązany do pokrycia kosztów wydalenia cudzoziemców odwołał się od decyzji do Prezesa URiC, który utrzymał je w mocy. Dopiero w trakcie kontroli NIK*

ostateczne decyzje zostały przekazane przez inspektora WSOiM do Wydziału Finansów i Budżetu MUW celem egzekucji.

Łącznie niewyegzekwowane koszty związane z wydaleniem cudzoziemców wyniosły 25,6 tys. zł.

Wojewoda Zachodniopomorski nie dysponował pełną informacją o wykonaniu decyzji w sprawie wydalenia cudzoziemców z terytorium RP. Przyczyną tego był m.in. brak formalnego obowiązku powiadamiania Wojewody przez Komendanta Wojewódzkiego Policji o wykonaniu decyzji o wydaleniu.

### **3.2.7. Kary administracyjne**

W okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. 5 wojewodów<sup>75</sup> wydało 281 decyzji o nałożeniu kar administracyjnych na przewoźników, którzy drogą powietrzną przywieźli na terytorium RP cudzoziemców nie posiadających ważnego dokumentu podróży i wizy lub nie posiadających zezwolenia na wjazd od innego państwa lub państwa pochodzenia. Decyzje te zostały wydane po rozpatrzeniu wniosków Komendantów Granicznych Placówek Kontrolnych Straży Granicznej. Łączna kwota wymierzonych kar wyniosła 4.026,8 tys. zł. Do budżetów wojewodów z tytułu kar administracyjnych nałożonych na przewoźników (łącznie z karami nałożonymi przed okresem objętym kontrolą) wpłynęło 4.354,3 tys. zł, a do wyegzekwowania pozostało 2.089,8 tys. zł, np.

Wojewoda Dolnośląski w okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2004 r. wydał - po rozpatrzeniu wniosków Komendantów Granicznych Placówek Kontrolnych Straży Granicznej - 9 decyzji, o nałożeniu kar administracyjnych na 4 przewoźników (CIMBER AIR A/S, PLL LOT S.A., LUFTHANSA GERMAN AIRLINES, AIR POLONIA), którzy drogą powietrzną przywieźli na terytorium RP cudzoziemców nie posiadających ważnego dokumentu podróży i wizy lub nie posiadających zezwolenia na wjazd od innego państwa lub państwa pochodzenia. Wysokość kar w każdym przypadku wynosiła 3000 euro, tj. najniższą stawkę określoną w art. 138 ust.1 ustawy o cudzoziemcach. Łączna wysokość wymierzonych kar wynosiła 27 000 euro (co w przeliczeniu według średniego kursu NBP obowiązującego w dniu wydania decyzji stanowiło 127, 6 tys. zł). W 6 przypadkach zobowiązania z tytułu kar nie zostały uregulowane w terminach wskazanych w decyzjach, a opóźnienia w zapłacie wynosiły od 18 do 73 dni. Mimo nieterminowego regulowania zobowiązań przez przewoźników Dolnośląski Urząd Wojewódzki wysłał tylko dwa upomnienia: jedno po upływie 57 dni, a drugie po 14 dniach od terminu zapłaty.

Do Wojewody Mazowieckiego, w I półroczu 2004 roku, wpłynęło 234 wniosków od Służby Granicznej Warszawa-Okęcie o nałożenie kary na przewoźników. Do dnia 30 czerwca 2004 r. Wojewoda wydał 215 decyzji o nałożeniu kar administracyjnych na kwotę 3.139,4 tys. zł. Wysokość kary w każdym przypadku ustalono 3000 euro, tj. najniższą stawkę określoną art. 138 ust. 1 uoc. Mimo wskazania w decyzjach terminu uiszczenia kary w ciągu 7 dni od daty otrzymania decyzji, na dzień 30 czerwca 2004 roku zaległości z tytułu kar wynosiły 2.370 tys. zł i dotyczyły 11 przewoźników [w tym Polskich Linii Lotniczych „LOT”, które nie zapłaciły kwoty 2.249,7 tys. zł (95% wszystkich zaległości)]. Tytuły egzekucyjne do decyzji o nałożeniu kar administracyjnych zostały przekazane do urzędów skarbowych.

---

<sup>75</sup> Wojewodowie: Dolnośląski, Małopolski, Mazowiecki, Pomorski i Śląski

*Dopiero w trakcie kontroli Mazowiecko Urząd Wojewódzki podjął działania mające na celu ustalenie stanu realizacji tytułów wykonawczych.*

*Wojewoda Pomorski na podstawie 10 wniosków Komendanta Morskiego Oddziału Straży Granicznej, wydał na podstawie art. 138 ustawy o cudzoziemcach wydał 10 decyzji o nałożeniu kar administracyjnych na przewoźników. Łączna kwota wymierzonych kar wyniosła 32.000 euro (co w przeliczeniu po średnim kursie NBP obowiązującym w dniu wydania decyzji stanowiła 148 tys. zł). Do dnia 30 czerwca wyegzekwowano 124,5 tys. zł, tj. 84% kwoty wymierzonych kar. W stosunku do pozostałej kwoty wymierzonych kar (23,5 tys. zł) nie podjęto czynności egzekucyjnych ze względu na toczące się postępowanie odwoławcze od decyzji.*

*Wojewoda Śląski na podstawie 14 wniosków Straży Granicznej wydał 14 decyzji o nałożeniu kary administracyjnej na przewoźników. Łączna wysokość wymierzonych kar wyniosła 186,3 tys. zł, z czego wyegzekwowano 172,9 tys. zł. W jednym przypadku (kara w wysokości 13,4 tys. zł) nie podjęto czynności egzekucyjnych, z uwagi na prowadzone postępowanie odwoławcze od decyzji.*

W 11 województwach nie stwierdzono przypadków przewiezienia na terytorium RP cudzoziemców nie posiadających ważnych dokumentów podróży i wizy wymaganej do przekroczenia granicy państwa.

### **3.2.8. Kontrola legalności pobytu cudzoziemców**

Prezes Urzędu i Wojewodowie, w okresie objętym kontrolą, nie sprawował kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, o której stanowi art. 85 ust. 1 uoc i nie upoważniali pracowników Urzędu do przeprowadzania kontroli legalności pobytu w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniach Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji<sup>76</sup>. Prezes Urzędu swoje działania ograniczył wyłącznie do kontroli legalności pobytu w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych. Działalność wojewodów w tym zakresie ograniczyła się do sprawdzania dokumentów cudzoziemca uprawniających go do pobytu w RP w ramach kontroli legalności zatrudnienia. Kontrole te przeprowadzane były na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>77</sup> przez pracowników Wydziałów Polityki Społecznej, np.:

*W wyniku kontroli na terenie województwa dolnośląskiego stwierdzono nielegalne wykonywanie pracy przez 90 cudzoziemców. Spośród 50 kontroli, 25 przeprowadzono wspólnie ze strażą graniczną oraz 8 przy współudziale policji, w tym 6 łącznie z policją, urzędem skarbowym i urzędem celnym. Wobec 28 cudzoziemców skierowano wnioski do sądu o ukaranie, a policja i straż graniczna zatrzymała celem zobowiązania do opuszczenia terytorium Polski lub wydalenia 54 cudzoziemców. Podkreślić należy, że kontrole wspólne z*

---

<sup>76</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z dnia 8 marca 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzenia przez Prezesa URiC, Straż Graniczną, Policję i wojewodów kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP (obowiązującym do dnia 1 stycznia 2004 r.) - Dz. U. z 2002 r. Nr 34, poz. 318 i z dnia 12 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu przeprowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP - Dz. U. z 2003 r. Nr 146, poz. 1426.

<sup>77</sup> Dz. U. Nr 99, poz. 1001.

tw. przedstawicielami administracji zespolonej służyły także zapewnieniu bezpieczeństwa cywilnym pracownikom Urzędu.

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego działania w zakresie kontroli legalności pobytu cudzoziemców ograniczyły się do uczestnictwa pracowników WSOiM w kontrolach przeprowadzonych przez Staż Graniczną o charakterze interwencyjnym. Odstąpienie od kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terenie województwa uzasadniano m.in. niewystarczającym zatrudnieniem w Oddziale ds. Cudzoziemców WSOiM Urzędu.

Na terenie województwa łódzkiego, w ramach kontroli legalności zatrudnienia, przeprowadzanych przez upoważnionych pracowników Wydziału Polityki Społecznej Urzędu (zleczanych także na wniosek dyrektora WSOiM) z udziałem funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej – stwierdzono przypadki nielegalnego pobytu i zatrudnienia cudzoziemców (151 osób w 2003 r. i 142 w I półroczu 2004 r.).

W wyniku kontroli, przeprowadzonych na wniosek Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, Wojewoda Łódzki wydał w 2003 roku 205 decyzji w sprawie wydalenia cudzoziemca z terytorium RP. Przyczyną wydalenia był m.in. na nielegalny pobyt i zatrudnienie oraz zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa (art. 88 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 5 uoc).

W I półroczu 2004 r. (na mocy art. art. 88 ust. 1 pkt 1 uoc) wydano 63 takie decyzje.

W Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim legalność pobytu cudzoziemców na terytorium województwa sprawdzana była w trakcie postępowań dotyczących udzielania zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony i na osiedlenie się, prowadzonych przez pracowników WSOiM. Ponadto na podstawie porozumienia zawartego przez Wojewodę z Zarządem Województwa Mazowieckiego z dnia 10 grudnia 2001 roku zadania z zakresu wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz kontrola legalności zatrudnienia powierzone zostały pracownikom Wojewódzkiego Urzędu Pracy. W kontrolach przeprowadzanych przez Wojewódzki Urząd Pracy uczestniczyli również pracownicy Wydziału Polityki Społecznej MUW, Straży Granicznej, Policji i Urzędów Skarbowych. W wyniku 69 kontroli przeprowadzonych w I półroczu 2004 r. w Warszawie stwierdzono zatrudnienie 104 cudzoziemców bez zezwoleń, w tym 1 cudzoziemca przebywającego na terytorium RP nielegalnie. W Siedlcach podczas 4 kontroli ustalono, że bez zezwolenia zatrudnionych było 30 cudzoziemców, w tym 2 przebywających nielegalnie. W związku z ustaleniami kontroli kierowano wnioski o ukaranie do sądów rejonowych i wszczynano postępowania przygotowawcze na podstawie art. 65 § 4 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy<sup>78</sup>, a także podjęto działania w sprawie wydalenia 3 cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium RP.

Wojewoda Świętokrzyski upoważnienia do prowadzenia kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium województwa udzielił na podstawie dyspozycji zawartej w art. 85 ust. 2 uoc, pracownikowi Wydziału Spraw Obywatelskich i Migracji dopiero w dniu 5 listopada 2004 r., tj. ponad rok od daty obowiązywania ustawy o cudzoziemcach. Stwierdzono, że kontrole legalności pobytu cudzoziemców na terenie województwa sprawowały organy Straży Granicznej i Policji, w wyniku działania których, w badanym okresie wydanych zostało 250 decyzji zobowiązujących cudzoziemców do opuszczenia terytorium RP oraz sporządzono 161 wniosków do Wojewody Świętokrzyskiego o wydanie decyzji w sprawie wydalenia cudzoziemców.

---

<sup>78</sup> Dz. U. Nr 83, poz. 930 ze zm.

Nieprzeprowadzanie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP – jak wyjaśniono – wynikało przede wszystkim z faktu, iż pracownicy administracji rządowej oprócz teoretycznego uprawnienia do kontroli legalności pobytu cudzoziemców nie posiadają żadnych środków do faktycznej jego realizacji, w związku z czym kontrola ograniczyć się mogła wyłącznie do żądania okazania dokumentów i zezwoleń na pobyt oraz okazania środków finansowych.

Już w trakcie kontroli NIK podjęte zostały działania zmierzające w kierunku zmiany art. 85 uoc, które dokonano ustawą wymienioną w przypisie 20. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 85 obowiązek kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP nałożono na organy Straży Granicznej i Policji, natomiast Prezes Urzędu i wojewodowie kontrolę legalności pobytu cudzoziemców na terytorium RP, mogą sprawować w zakresie niezbędnym do prowadzenia postępowań w sprawach cudzoziemców.

### **3.2.9. Obowiązek meldunkowy cudzoziemców**

Zgodnie z art. 23 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, cudzoziemiec przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany wykonać obowiązek meldunkowy na zasadach określonych w ustawie.

W ośrodkach dla cudzoziemców nie podejmowano działań umożliwiających wykonanie przez nich obowiązku meldunkowego. Jedyne przypadki zameldowania w ośrodkach dotyczyły cudzoziemców, którym już nadano status uchodźcy.

P.o. Dyrektora BOO wyjaśnił: „*BOO nie inicjuje nie sprawdza i nie wykonuje obowiązków meldunkowych określonych w art. 23, 29 i 30 ustawy (...) przy kwaterowaniu cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w ośrodkach dla cudzoziemców. W obecnym stanie prawnym nie wydaje się aby taki obowiązek istniał ...*”.

W Urzędzie prowadzono ewidencję cudzoziemców w systemie elektronicznym (program RECEPCJA) i w systemie tradycyjnym na nośnikach papierowych.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśnił: „*(...) Zastępując meldowanie cudzoziemców prowadzeniem ewidencji kierowano się przede wszystkim częstymi zmianami miejsca zamieszkania przez cudzoziemców, (...) lub samowolnym opuszczaniem miejsca zakwaterowania przez cudzoziemców. Każdorazowa zmiana miejsca pobytu cudzoziemca wymagałaby konieczności wymeldowania i dokonania nowego meldunku. Wymagałoby to zatrudnienia dodatkowych pracowników (...), którzy zajmowałiby się wyłącznie prowadzeniem spraw z zakresu realizacji meldunków. Przyjęte przez URiC rozwiązanie pozwoliło na szybkie i skuteczne stwierdzenie miejsca pobytu danego cudzoziemca.*”.

Ośrodki dla cudzoziemców są w rozumieniu art. 13 ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych, zakładami hotelarskimi lub zakładami udzielającymi pomieszczeń w związku z opieką społeczną, co powoduje obowiązek zameldowania się osób w nich

przebywających. Podobne stanowisko zajęło Biuro Prawne URiC w piśmie z dnia 18 sierpnia 2004 r. i z dnia 27 września 2004 r.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęte przez Prezesa Urzędu, w związku z ustaleniami niniejszej kontroli, działania zmierzające do nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. W wyniku tych działań w ustawie dodano art. 121a w brzmieniu: „*umieszczenie danych cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, którym udzielono pomocy, w rejestrze o którym mowa w art. 119 ust. 1 pkt 1 zastępuje wykonanie obowiązku meldunkowego.*”

### **Wojewódzkie Zbiory Meldunkowe**

Przedmiotem kontroli NIK było ustalenie liczby cudzoziemców zarejestrowanych, według stanu na dzień 30 czerwca 2004 r., w wojewódzkich zbiorach meldunkowych: mieszkańców zameldowanych na pobyt stały, mieszkańców zameldowanych na pobyt czasowy trwający ponad dwa miesiące.

Wyniki kontroli wykazały, że dane zgromadzone w wojewódzkich zbiorach meldunkowych dotyczące liczby cudzoziemców zameldowanych na pobyt stały i czasowy są nierzetelne. W konsekwencji nie można ustalić faktycznej liczby cudzoziemców zameldowanych w Polsce. W niektórych urzędach wojewódzkich nie zapewniono pełnej zgodności i aktualności danych meldunkowych zgromadzonych w zbiorze meldunkowym z danymi zgromadzonymi w gminnych zbiorach meldunkowych z terenu województwa. Wynikało to z nierzetelnego ujmowania w wojewódzkich zbiorach meldunkowych danych przekazywanych z gmin w zakresie zameldowania cudzoziemców na pobyt stały i czasowy oraz niewystarczającego współdziałania z organami ewidencji ludności w zakresie bieżącego aktualizowania danych dotyczących zmian z zakresu spraw meldunkowych cudzoziemców.

*W Śląskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że w 41 na 65 zbadanych dokumentów potwierdzających zameldowanie cudzoziemców na pobyt czasowy i w 12 przypadkach na 73 dokumenty potwierdzające zameldowanie na pobyt stały, dane dotyczące okresów zameldowania zawarte w ww. dokumentach nie były zgodne z danymi zgromadzonymi w wojewódzkim zbiorze meldunkowym. Ponadto stwierdzono, że w 25 przypadkach w wojewódzkim zbiorze meldunkowym brak było informacji o zameldowaniu cudzoziemców na terenie Województwa Śląskiego. Ww. braki wynikały m.in. z tego, że organy gmin nie informowały na bieżąco o zmianach w zakresie spraw meldunkowych dotyczących cudzoziemców.*

*Wydział Spraw Obywatelskich i Migracji Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego nie posiadał bieżących, aktualnych i rzetelnych danych o cudzoziemcach legalnie przebywających na terenie województwa opolskiego, zarejestrowanych w wojewódzkim zbiorze meldunkowym, pomimo że w aktach kontrolowanych spraw były stosowne zaświadczenia potwierdzające dopełnienie przez cudzoziemców obowiązku meldunkowego. W ocenie NIK wynikało to z braku należytego nadzoru i kontroli nad prawidłowością aktualizacji danych wojewódzkiego zbioru meldunkowego, prowadzonego na podstawie danych zapisanych elektronicznie (na*

dyskietkach) i przekazanych przez urzędy gmin (prowadzące ewidencję ludności w formie zbiorów meldunkowych na podstawie art. 44a ust. 1, 2, 4 i 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych).

### 3.2.10. System Informatyczny „Pobyt”

Prezes Urzędu, na podstawie art. 132 uoc, prowadzi w systemie teleinformatycznym krajowy zbiór rejestrów, ewidencji i wykazów w sprawach cudzoziemców o nazwie „System Informatyczny Pobyt.” W jego skład wchodzi m.in.: rejestr w sprawach o nadanie statusu uchodźcy; rejestr w sprawach o wydalenie osób posiadających status uchodźcy; rejestr w sprawach o udzielenie azylu; rejestr w sprawach o udzielenie zgody na pobyt tolerowany. Dane przetwarzane w systemie są udostępniane, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ustawowych, upoważnionym do tego organom<sup>79</sup> (art.133 uoc).

Prezes Urzędu jest administratorem zbioru danych osobowych zgromadzonych w systemie informatycznym „Pobyt”. Do dnia 1 lipca 2001 r. (do czasu utworzenia URiC) administratorem zbioru danych osobowych pn. „Pobyt”, zarejestrowanym w 1999 r. przez Generalnego Inspektora Danych Osobowych, był Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji. Po objęciu z dniem 21 września 2001 r. Urzędu przez Prezesa nastąpiło przeniesienie zbioru danych osobowych z MSWiA do URiC. Zgłoszenia zmian do GIODO (tj. zmiany podmiotu prowadzącego zbiór, adresu siedziby administratora, nazwy zbioru) dokonano w dniu 19 grudnia 2001 r. Stanowiło to naruszenie art. 41 ust. 2. ustawy o ochronie danych osobowych, zgodnie z którym administrator danych obowiązany jest zgłaszać Generalnemu Inspektorowi każdą zmianę informacji, o której mowa w art. 41 ust.1 ustawy, w terminie 30 dni od dnia dokonania zmiany w zbiorze danych.

Przy wykorzystaniu informatycznego Systemu Pobyt nie jest możliwe generowanie niektórych danych statystycznych, np.:

- liczby małoletnich przebywających na terytorium RP bez przedstawiciela ustawowego<sup>80</sup>,
- statystyki dotyczącej decyzji Rady do Spraw Uchodźców, wydanych w danym okresie w stosunku do wniosków złożonych w tym samym okresie.<sup>81</sup>

Dyrektor DPUiA Urzędu wyjaśnił: „Statystyka ta nie mogła być wygenerowana w Systemie Pobyt z uwagi na błędną klasyfikację typów decyzji Rady przyjętą w systemie, dla potrzeb statystycznych.

<sup>79</sup> m.in.: Komendantowi Głównemu Policji, Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Publicznego, Szefowi Agencji Wywiadu, Ministrowi Obrony Narodowej,

<sup>80</sup> dane w tym zakresie, na potrzeby kontroli NIK, przygotowane były przez funkcjonariuszy Komendy Głównej Straży Granicznej oraz Granicznego Przejścia Kontrolnego Straży Granicznej w Terespolu

<sup>81</sup> dane w tym zakresie, na potrzeby kontroli NIK, przygotowane były przez Naczelnika Wydziału Postępowań Uchodźczych i Azylowych na podstawie, przekazanego z Biura Informatyki, Ewidencji i Statystyki, zestawienia wszystkich decyzji i postanowień Rady do Spraw Uchodźców wydanych w okresie objętym kontrolą w stosunku do wniosków wydanych w tym samym okresie

*Statystyki przygotowywane przez Biuro Informatyki, Ewidencji i Statystyki opierają się na podziale decyzji wydawanych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy na decyzje pozytywne – negatywne – umorzenia – inne. Klasyfikacja ta nie znajduje zastosowania do decyzji organu II instancji”.*

Ponadto ustalono, że występuje brak spójności pomiędzy treścią wniosków złożonych przez cudzoziemców a sentencjami decyzji Prezesa Urzędu wydanych w wyniku rozpatrzenia odwołań od decyzji wojewodów.

*W sytuacji, gdy Prezes Urzędu uchylał decyzję odmowną wojewody w całości lub w części, dotyczącą wniosku cudzoziemca o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub zgody na osiedlenie się i wydawał decyzję, na podstawie której udzielał zgody na pobyt tolerowany, wnioski cudzoziemców kwalifikowane były w Systemie Pobyt jako wnioski o udzielenie zgody na pobyt tolerowany (mimo, że cudzoziemcy nie wnioskowali o taki pobyt). Wydrukowanie kart pobytu cudzoziemców było możliwe wyłącznie po zarejestrowaniu w Systemie Pobyt wniosków cudzoziemców jako wniosków o wyrażenie zgody na pobyt tolerowany.*

Na podstawie szczegółowej analizy 301 postępowań w sprawie nadania statusu uchodźcy stwierdzono, że wprowadzone przez pracowników Urzędu do Systemu „Pobyt” decyzje zostały błędnie zakwalifikowane:

- w 11 przypadkach decyzje w sprawie odmowy nadania statusu uchodźcy z powodu oczywistej bezzasadności wniosku (art. 14 ust. 1 uco) zostały zakwalifikowane jako decyzje o „odmowie nadania statusu uchodźcy” (art. 15 ust. 1 uco),
- w 1 przypadku decyzja w sprawie odmowy nadania statusu uchodźcy i nieudzielenia zgody na pobyt tolerowany” została zakwalifikowana i wprowadzona do Systemu jako decyzja „o odmowie nadania statusu uchodźcy i nakazie opuszczenia RP”.

W 4 urzędach wojewódzkich, dane dotyczące wniosków i decyzji wojewodów w sprawach cudzoziemców, były na bieżąco wprowadzane do Systemu. W pozostałych urzędach stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

*W Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono przypadki wprowadzania danych z wniosków cudzoziemców w terminie do 40 dni od daty wpływu wniosków do Urzędu, a dane dotyczące decyzji w sprawie udzielonych cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony lub na osiedlenie się wprowadzane z opóźnieniem do 158 dni od daty ich wydania. Z opóźnieniem do 164 dni dokonywano wpisu do systemu POBYT daty wydania cudzoziemcowi karty pobytu. Jako przyczynę opóźnienia we wprowadzaniu danych do systemu POBYT podano m.in. awarie systemu, a także braki kadrowe w Oddziale ds. Cudzoziemców.*

Brak staranności ze strony pracowników Urzędu przy wprowadzaniu danych do Systemu Pobyt, opóźnienia w terminach wprowadzania danych do Systemu przez pracowników WSOiM (11) urzędów wojewódzkich oraz nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego Systemu rzutują na rzetelność danych zgromadzonych w Systemie. Z uwagi na fakt, że z bazy danych zgromadzonych w Systemie korzystają organy wymienione w art. 133 uoc, brak rzetelności tych danych może wpływać na prawidłowość wywiązywania się ich z zadań ustawowych.

### 3.2.11. Kontrola wewnętrzna

W 10 urzędach wojewódzkich, w okresie objętym kontrolą, zagadnienia dotyczące cudzoziemców nie były przedmiotem kontroli właściwych komórek organizacyjnych urzędów. W województwach: Kujawsko-Pomorskim, Opolskim, Podlaskim, Mazowieckim, Wielkopolskim komórki kontroli wewnętrznej przeprowadziły kontrolę legalizacji pobytu cudzoziemców oraz terminowości załatwiania w urzędzie spraw dotyczących cudzoziemców. Kontrolą nie objęto problematyki prawidłowości prowadzenia postępowań i sposobu rejestracji danych o cudzoziemcach.

W ocenie NIK celowość objęcia kontrolą prawidłowości prowadzenia postępowań w zakresie spraw dotyczących cudzoziemców przebywających na terytorium RP uzasadniają wyniki kontroli wewnętrznej, przeprowadzonej w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w okresie od 9 do 30 czerwca 2004 r. Kontrola ta została podjęta na skutek przekazanych z zewnątrz informacji o istnieniu nieprawidłowości. Na podstawie wyników kontroli Wojewoda Małopolski, działając w oparciu o art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego,<sup>82</sup> zawiadomił Prokuratora Rejonowego w Krakowie - Śródmieściu o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Zarzuty dotyczyły czynów popełnionych przez pracownika Oddziału do Spraw Cudzoziemców WSOiM, określonych w art. 228, art. 231 oraz w art. 271 Kodeksu karnego.<sup>83</sup>

W zawiadomieniu Wojewoda poinformował, że stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonych przez pracownika Urzędu postępowaniach dotyczących cudzoziemców, którzy ubiegali się o uzyskanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub na osiedlenie się na terytorium RP, polegające na:

- dokonaniu w „Rejestrze złożonych wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony lub na osiedlenie się” nieprawidłowych wpisów dotyczących dokumentów tożsamości (kart czasowego pobytu), jakie winni otrzymać cudzoziemcy. Stwierdzono, że w 4 przypadkach zostały wpisane dane inne niż rzeczywiste, a w 12 przypadkach potwierdzono w rejestrze wpływ karty pobytu, mimo że karty te nie wpłynęły do Urzędu,
- bezpośrednim przyjęciu przez pracownika od siedmiu cudzoziemców opłaty za wydanie decyzji w sprawie zezwolenia na pobyt czasowy, mimo że zgodnie z zasadą, określoną w § 20 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu postępowania oraz wzorów dokumentów w sprawach cudzoziemców,<sup>84</sup> opłaty winny być uiszczane przekazem na właściwe konto Urzędu oraz

<sup>82</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

<sup>83</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>84</sup> Dz. U. Nr 68, poz. 716.

przedstawiany dowód wpłaty. Ustalono, że środki finansowe z tytułu opłat nie wpłynęły na konto Urzędu,

- podejrzeniu, że w przypadku 17 decyzji zostały sfalszowane podpisy osoby upoważnionej do ich wydania (Kierownika Oddziału do Spraw Cudzoziemców). Do Urzędu zgłosiły się osoby, które przedłożyły decyzje w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony. Natomiast w zbiorach WSOiM Urzędu stwierdzono brak dokumentacji, na podstawie której wydawane są decyzje. W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że wnioski dotyczące 17 osób dorosłych oraz czworga dzieci (podano nazwiska i imiona) nie były wpisane do rejestru złożonych wniosków o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (osiedlenie się). Również w Systemie Informatycznym „Pobyt” nie było potwierdzenia przyjęcia tych wniosków,
- wpisaniu w rejestrze „ręcznym” wniosków 8 cudzoziemców (wymienione nazwiska), a nie wpisaniu ich do systemu informatycznego „Pobyt”,
- wydaniu cudzoziemcom decyzji w sprawie udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony (podane 22 nazwiska cudzoziemców, którzy zgłosili się do Urzędu), mimo że postępowania w tych sprawach nie zostały zakończone, a zatem decyzje nie mogły zostać wydane,
- uzasadnionym podejrzeniu, że akta spraw niektórych cudzoziemców zaginęły w WSOiM Urzędu.

W wyniku kolejnych kontroli wewnętrznych oraz kontroli Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim potwierdzono wcześniejsze ustalenia. Ponadto w Oddziale do Spraw Cudzoziemców WSOiM stwierdzono inne nieprawidłowości związane z procedurami w sprawie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony lub osiedlenie się na terytorium RP. W ocenie kontrolerów MSWiA stwierdzone nieprawidłowości mogły zaistnieć *„tylko i wyłącznie w warunkach chaosu organizacyjnego i kompletnego braku nadzoru przełożonych nad pracownikami”*.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli stwierdzone nieprawidłowości wynikały z braku skutecznego systemu kontroli wewnętrznej. Nieskuteczna w tym zakresie była również kontrola sprawowana przez właściwą komórkę organizacyjną Urzędu. Świadczy o tym fakt, że sygnały o nieprawidłowościach dotarły z zewnątrz, a nie zostały ustalone w ramach bieżącego nadzoru nad realizacją zadań przez pracowników.

W ocenie NIK Prezes Urzędu prawidłowo wywiązywał się z obowiązku określonego w art. 143 ust. 2 uoc. Kontrola wykonywania przez wojewodów zadań, wynikających z ustawy o cudzoziemcach i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP,

sprawowana była m.in. poprzez badanie zgodności z prawem wydawanych przez wojewodów decyzji i postanowień. Ponadto Zespół Kontroli Urzędu w okresie objętym kontrolą przeprowadził 5 kontroli w Wydziałach Spraw Obywatelskich i Migracji Urzędów Wojewódzkich w: Katowicach, Wrocławiu, Gorzowie Wlkp., Białymstoku i Gdańsku. Kontrole przyczyniły się do usprawnienia funkcjonowania urzędów wojewódzkich przy realizacji zadań w zakresie spraw związanych z cudzoziemcami.

### **3.2.12. Inne zadania Prezesa Urzędu**

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wywiązywanie się Prezesa Urzędu z obowiązku określonego w art. 143 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o cudzoziemcach. W Urzędzie gromadzono informacje o krajach pochodzenia cudzoziemców jak również dokonywano analiz dotyczących sytuacji migracyjnej i uchodźczej. Gromadzone dane służyły tworzeniu założeń polskiej polityki migracyjnej, dostosowywaniu polskiego prawa dotyczącego cudzoziemców do wymogów Unii Europejskiej oraz służyły pracownikom Urzędu uczestniczącym w pracach różnych instytucji międzynarodowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do działań Prezesa URiC w celu pozyskania środków w kwocie 440.490,02 EURO z Europejskiego Funduszu Uchodźczego<sup>85</sup> (ERF). Urząd prawidłowo i w terminie sporządził wniosek zgłoszenia projektu (współfinansowanego ze środków ERF), obejmującego dwa główne działania (komponenty): poprawę systemu wentylacji i związane z tym ocieplenie budynków ośrodka dla uchodźców w Czerwonym Borze oraz wyposażenie cudzoziemców w odzież i obuwie na sezon jesienno-zimowy. Czas trwania projektu określono od 1 maja 2004 r. do 30 kwietnia 2005 r. Do dnia zakończenia kontroli zatwierdzono specyfikacje istotnych warunków zamówienia oraz wnioski w sprawie zatwierdzenia trybu i rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadań wskazanych w zgłoszonym projekcie.

## **4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli**

### **4.1. Przygotowanie kontroli**

Opracowanie Programu kontroli zostało poprzedzone rozpoznaniem przedkontrolnym, przeprowadzonym w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, obejmującym zadania wyznaczone dla Prezesa URiC i dla Wojewodów, w celu ustalenia podmiotowego i przedmiotowego zakresu kontroli.

---

<sup>85</sup> Decyzja Rady Unii Europejskiej z dnia 28 września 2000 r. (2000/596/EC, OJ L 252, 6.10.2000) powołująca Europejski Fundusz Uchodźczy – European Refugee Fund (ERF)), ustanowiony w celu wsparcia i zachęcania do wysiłków czynionych przez państwa członkowskie w przyjmowaniu uchodźców i wygnańców oraz ponoszenia tego konsekwencji.

Przygotowaniu niniejszej kontroli służyły m.in. wyniki kontroli w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, przeprowadzonej przez Departament Administracji Publicznej NIK w II kwartale 2003 r.

W celu zbadania prawidłowości postępowania Prezesa URiC przy wydawaniu decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, kontrolą objęto populację, którą stanowiły trzy rodzaje decyzji: pozytywne, negatywne i umorzenia. Doboru próby dokonano po ustaleniu liczebności populacji metodą szacowania proporcji, z wykorzystaniem Pomocnika kontrolera, po przyjęciu następujących założeń:

Liczebność populacji: x

Próg istotności: 3%

Ryzyko nieodłączne: średnie

Ryzyko zawodności Systemu Kontroli Wewnętrznej: średnie

Poziom ufności dla kontroli: 95%

Poziom ufności wymagany od bezpośrednich badań kontrolnych, (z uwzględnieniem Ryzyka Nieodłącznego i Ryzyka Zawodności Systemu Kontroli Wewnętrznej): 73%

Zakładana proporcja nieprawidłowości: 3%

Ustalenie wielkości próby (Pomocnik kontrolera - Liczebność próby - w badaniu proporcji), Dokładność szacowania proporcji 1%

Technika doboru próby: Dobór losowy z interwałem.

Losowy punkt startowy należało ustalić przy pomocy Pomocnika kontrolera – Generator liczb losowych.

Przy doborze próby decyzji w sprawie pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy wydanych przez Prezesa Urzędu przyjęto założenia jak wyżej.

W celu zbadania prawidłowości postępowania Wojewodów przy wydawaniu decyzji w sprawie o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, osiedlenie się (rejestrowanych w systemie POBYT) oraz wydawania zaproszeń, dobór próby został dokonany przez koordynatora po ustaleniu przez kontrolerów we wszystkich UW liczebności populacji wydanych decyzji w podziale na pozytywne, negatywne i umorzenia, metodą szacowania proporcji, z wykorzystaniem Pomocnika kontrolera. Obliczona liczebność próby została podzielona na 16 warstw wg województw i przekazana kontrolującym. Przyjęte zostały następujące założenia:

Liczebność populacji: x

Próg istotności: 3%

Ryzyko nieodłączne: wysokie

Ryzyko zawodności Systemu Kontroli Wewnętrznej: wysokie

Poziom ufności dla kontroli: 95%

Poziom ufności wymagany od bezpośrednich badań kontrolnych, (z uwzględnieniem Ryzyka Nieodłącznego i Ryzyka Zawodności Systemu Kontroli Wewnętrznej): 95%

Zakładana proporcja nieprawidłowości: 3%

Dokładność szacowania proporcji 1%

Po otrzymaniu od koordynatora liczebności próby kontrolerzy przy zastosowaniu techniki doboru próby dobór losowy z interwałem ustalili interwał i losowy punkt startowy przy pomocy Pomocnika kontrolera – **Generator liczb losowych**. Przygotowując populację do losowania należało posortować populację wg stanu: pozytywne – negatywne – umorzenia, tak aby w próbie znalazły się decyzje każdego rodzaju. Liczebność próby w warstwie nie mogła być niższa niż 31 elementów, niezależnie od wielkości warstwy.

#### **4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli**

Czynności kontrolne w jednostkach zostały przeprowadzone w okresie od 5 sierpnia do 28 grudnia 2004 r. Kierownikom wszystkich kontrolowanych jednostek przekazane zostały protokoły kontroli. Do 18 protokołów kontroli nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. Prezes Zarządu Spółki z o.o., prowadzącej w Lublinie ośrodek dla cudzoziemców, odmówił podpisania protokołu kontroli.

W trakcie kontroli, na podstawie art. 29 pkt 2 lit f ustawy o NIK, kontrolerzy zasięgnęły informacji w 87 jednostkach nie objętych kontrolą w celu uzyskania informacji m.in. o poniesionych kosztach wydalenia cudzoziemców w I półroczu 2004 r. oraz o liczbie zarejestrowanych w wojewódzkich zbiorach meldunkowych cudzoziemców zameldowanych na pobyt stały i na pobyt czasowy trwający ponad 2 miesiące. Zasięgano również informacji w Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie, dotyczących liczby wniosków złożonych przez cudzoziemców w sprawie udzielenia pomocy, mającej na celu wspieranie procesu ich integracji na terytorium RP. Po zakończeniu kontroli przeprowadzono 4 narady pokontrolne. W toku niniejszej kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej kwocie 3.719.541,23 zł (w tym polegające na: uszczupleniu w dochodach budżetu państwa na kwotę 2.395.668,51 zł oraz wydatkowaniu z naruszeniem prawa kwoty 1.323.872,72 zł).

W stosunku do kwoty 2.395.668,51 zł NIK podjęła działania w celu jej odzyskania. Według stanu na dzień 19 kwietnia 2005 r. z kwoty tej odzyskano 173.442,54 zł<sup>86</sup>.

Do kierowników wszystkich objętych kontrolą jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, w których NIK sformułowała 57 wniosków pokontrolnych. Ostatnie wystąpienie przekazano 2 kwietnia 2005 r.

W wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Prezesa Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, NIK wniosowała o:

---

<sup>86</sup> Wojewoda Mazowiecki przekazał uzupełniającą odpowiedź na wystąpienie pokontrolne i poinformował o wyegzekwowaniu od przewoźników powietrznych kwoty 173.442,54 zł z tytułu zaległych kar

- podjęcie działań w celu wyegzekwowania ciężącego na komendantach granicznych placówek kontrolnych obowiązku terminowego przekazywania wniosków cudzoziemców o nadanie statusu uchodźcy poprzez np. rozważenie możliwości zwrócenia się do sprawującego nadzór nad Prezesem URiC, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, któremu jednocześnie, w myśl art. 3 ustawy z dnia 12 października 1999 r. o Straży Granicznej<sup>87</sup>, podlega Komendant Główny Straży Granicznej,
- rozważenie możliwości określenia w zawieranych umowach na prowadzenie ośrodków warunków zakwaterowania i warunków socjalno-bytowych, z równoczesnym ustanowieniem kary umownej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy,
- kontynuowanie działań zmierzających do wyeliminowania nielegalnego przebywania cudzoziemców w ośrodkach poza okresem na który przysługiwała im ta forma pomocy,
- rozważenie możliwości oddelegowania większej liczby pracowników do wykonywania zadań w zakresie bezpośredniej pracy z cudzoziemcami w ośrodkach m.in. w celu bardziej skutecznego egzekwowania od cudzoziemców przestrzegania postanowień regulaminu pobytu,
- wykorzystywanie ustawowych uprawnień do wstrzymywania udzielonej cudzoziemcom pomocy z jednoczesnym informowaniem mieszkańców ośrodka o podjętych decyzjach w tym zakresie,
- usunięcie nieprawidłowości związanych z zakwaterowaniem małoletnich bez opieki w ośrodku w Dębaku.
- wyeliminowanie przypadków nierzetelnego wprowadzania do Systemu Informatycznego Pobyt danych wynikających z decyzji Prezesa Urzędu,
- wyeliminowanie mankamentów w funkcjonowaniu Systemu Informatycznego Pobyt,
- terminowe zgłaszanie do Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych każdej zmiany informacji dotyczącej zbioru danych zgromadzonych w Systemie Informatycznym Pobyt,
- wyeliminowanie przypadków zamieszczania w sentencjach decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy niewłaściwej podstawy prawnej.

Ponadto, w związku z brakiem realizacji wniosków sformułowanych w wyniku kontroli w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wniosowała o: kontynuowanie działań mających na celu zapewnienie terminowego wydawania decyzji w sprawach o nadanie statusu uchodźcy, m.in. poprzez określenie zasad współdziałania komórek organizacyjnych Urzędu w celu zapewnienia sprawnego przepływu informacji o cudzoziemcach, wyeliminowanie istniejących uchybień w dokumentowaniu przez pracowników Departamentu Postępowań Uchodźczych i Azylowych czynności związanych z przygotowaniem projektu decyzji administracyjnych w sprawach o nadanie statusu uchodźcy.

---

<sup>87</sup> Dz. U. z 2002 r., nr 171, poz. 1399 ze zm.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Prezes Urzędu poinformował NIK, o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do Wojewodów, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała m. in. o:

- przestrzeganie uregulowań prawnych zawartych w art. 96 ust. 2, 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach w sprawach orzekania w decyzjach o wydaleniu cudzoziemców o wysokości kosztów związanych z wydaleniem przy jednoczesnym wskazaniu podmiotu obowiązane do ich poniesienia,
- podejmowanie czynności egzekucyjnych mających na celu uregulowanie przez przewoźników zobowiązań wobec Skarbu Państwa z tytułu nałożonych kar administracyjnych,
- bieżące i rzetelne wprowadzanie do Systemu Informatycznego Pobyt danych dot. wniosków i wydanych decyzji w sprawie zamieszkania cudzoziemców na terytorium RP,
- rzetelne ujmowanie w wojewódzkich zbiorach meldunkowych danych, uzyskiwanych z gmin, dotyczących zameldowania cudzoziemców na pobyt stały i czasowy trwający powyżej 2 miesięcy,
- dokonywanie kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terytorium województwa, przy współudziale administracji zespolonej (funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej) i z udziałem przedstawicieli Wojewody,
- wydawanie decyzji o udzieleniu zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony oraz decyzji o udzieleniu zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, z zachowaniem ustawowych terminów,
- wyeliminowanie uchybień związanych z ustalaniem nieprzerwanego okresu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- dokonywania w decyzjach administracyjnych właściwego zapisu dotyczącego terminu opuszczenia przez cudzoziemców terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- rzetelne sporządzanie sprawozdań dotyczących wydań cudzoziemców i przekazywania do egzekucji decyzji, w których cudzoziemca lub pracodawcę zobowiązano do pokrycia kosztów wydalenia
- przekazywanie informacji o wydaniu decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony Komendantowi Głównemu Straży Granicznej, zgodnie z dyspozycją przepisu art. 82 ust. 8 ustawy o cudzoziemcach,
- informowanie gmin przez pracowników WSOiM urzędów wojewódzkich o wydaniu cudzoziemcom kart pobytu,

- wyegzekwowanie zaległych kosztów związanych z wydalaniem cudzoziemców w łącznej wysokości 25 573,51 zł,
- wyegzekwowanie 2.370 095 zł zaległych kar administracyjnych od przewoźników,
- prawidłowe naliczanie opłat w znakach skarbowych oraz właściwe ich kasowanie,
- wzmoczenie kontroli wewnętrznej realizowanych zadań na rzecz cudzoziemców oraz prawidłowe sprawowanie nadzoru przez kierownika Oddziału ds. Cudzoziemców w zakresie poprawności wypełnienia składanych wniosków oraz egzekwowania od cudzoziemców dokonania obowiązku zameldowania na pobyt stały w wyniku udzielenia zezwolenia na osiedlenie się,

Najwyższa Izba Kontroli, w związku z wynikami kontroli, nie formułowała wniosków w wystąpieniach skierowanych do Wojewodów: Łódzkiego, Podkarpackiego i Podlaskiego. Wojewoda Śląski zgłosił zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego. Komisja Odwoławcza NIK uwzględniła zastrzeżenie dotyczące omyłkowego określenia liczby miesięcy objętych kontrolą, pozostałe zastrzeżenia oddaliła w całości.

W udzielonych odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne wojewodowie poinformowali o sposobie wykorzystania przekazanych ocen, uwag i wniosków oraz podjętych działaniach na rzecz ich realizacji:

- zobowiązaniu pracowników do przeprowadzania kontroli legalności pobytu cudzoziemców na terenie województw, w przypadku powzięcia podejrzeń o ich nielegalnym pobycie, wydaniu pracownikom Oddziału Kontroli Legalności Zatrudnienia Wydziału Polityki Społecznej odpowiednich upoważnień, umożliwiających sprawowanie kontroli legalności pobytu łącznie z kontrolą legalności zatrudnienia,
- wystąpieniu do Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców z wnioskiem o dostosowanie Systemu Informatycznego Pobyt do możliwości bieżącego monitorowania liczby cudzoziemców przebywających legalnie na terenie województwa,
- zatrudnieniu pracownika, który realizować będzie zadania związane głównie z deportacjami we współpracy ze Strażą Graniczną,
- wystąpieniu do wszystkich gmin z informacją o obowiązku rzetelnego prowadzenia w systemie informatycznym zbiorów danych cudzoziemców (uzyskanych w trakcie postępowania meldunkowego), o dokonanie przeglądu i aktualizacji zbiorów. Jednocześnie zobowiązano gminy do terminowego przekazywania tych danych do wojewódzkich zbiorów meldunkowych, a dla zapewnienia właściwej realizacji tych

zadania przez gminy zwrócono się do prezydentów, burmistrzów i wójtów o osobisty i bezpośredni nadzór nad realizacją zadań,

- przeprowadzaniu przez dyrektora Wydziału Spraw Obywatelskich i Migracji cotygodniowej kontroli bieżącego i rzetelnego wprowadzania przez pracowników do Systemu Pobyt danych dot. wpływających wniosków i wydanych decyzji dotyczących zamieszkania cudzoziemców na terenie województwa,
- zaleceniu pracownikom Wydziału Spraw Obywatelskich i Migracji, zajmującym się zadaniami z zakresu ewidencji cudzoziemców prowadzenia kwartalnej weryfikacji ewidencji cudzoziemców zarejestrowanych na terenie województwa,

Sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do podmiotów prowadzących ośrodki dla cudzoziemców, wnioski pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły w szczególności:

- przestrzegania wymogu aneksowania obowiązujących umów w przypadku zakwaterowania większej liczby cudzoziemców,
- podjęcia działań, zapewniających przestrzeganie przez cudzoziemców regulaminu pobytu w Ośrodku,
- prowadzenia ewidencji skarg i wniosków składanych przez cudzoziemców.

Wnioski zostały przyjęte do realizacji.

Według stanu na dzień 16 czerwca 2005 r. 26 wniosków pokontrolnych NIK zostało zrealizowanych, 15 jest w trakcie realizacji, a 16 nie zostało zrealizowanych.

## 5. Załączniki

### 5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Lp.	Podmiot skontrolowany	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
1.	Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców	Departament Administracji Publicznej
2.	Podlaski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Białymstoku
3.	Białostockie Przedsiębiorstwo Usług Socjalnych Budownictwa w Białymstoku (Ośrodki dla cudzoziemców „IGA” i „BUDOWLANI” w Białymstoku)	
4.	Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Bydgoszczy
5.	Pomorski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Gdańsku
6.	Śląski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Katowicach
7.	Świętokrzyski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Kielcach
8.	Lubelski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Lublinie
9.	Spółka jawna „POLONIA” w Łukowie (Ośrodek dla cudzoziemców w Łukowie)	
10.	Hotel „Polonia” Spółka z o.o. w Lublinie (Ośrodek dla cudzoziemców w Lublinie)	
11.	Łódzki Urząd Wojewódzki	
12.	Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Olsztynie
13.	Opolski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Opolu
14.	Wielkopolski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Poznaniu
15.	Podkarpacki Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Rzeszowie
16.	Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Szczecinie
17.	Mazowiecki Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Warszawie
18.	Dolnośląski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK we Wrocławiu
19.	Lubuski Urząd Wojewódzki	Delegatura NIK w Zielonej Górze

## 5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Lp.	Imię i nazwisko	Pełniona funkcja
1.	Piotr Stachańczyk	Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców
2.	Marek Strzaliński	Wojewoda Podlaski
3.	Jadwiga Ślisko	Dyrektor Białostockiego Przedsiębiorstwa Usług Socjalnych Budownictwa w Białymstoku
4.	Romuald Kosieniak	Wojewoda Kujawsko -Pomorski
5.	Jan Kurylec	Wojewoda Pomorski
	Cezary Dąbrowski	Wojewoda Pomorski (od 26.07.2004 r.)
6.	Lechosław Jarzębski	Wojewoda Śląski
7.	Włodzimierz Wójcik	Wojewoda Świętokrzyski
8.	Andrzej Kurowski	Wojewoda Lubelski
9.	Walerian Pawluczuk, Krzysztof Dobrowolski	Wspólnicy Spółki Jawnej „Polonia” w Łukowie
10.	Sławomir Więkowski	Prezes Zarządu Spółki z o.o. w Lublinie (od 6.09.2004 r.)
	Marek Pogoda	Prezes Zarządu Spółki z o.o. w Lublinie (od 27.08.2003 r.)
11.	Krzysztof Makowski	Wojewoda Łódzki (od 22.10.2001 r. do 13.05.2004 r.)
	Stefan Krajewski	Wojewoda Łódzki (od 13.05.2004 r.)
12.	Stanisław Szatkowski	Wojewoda Warmińsko-Mazurski
13.	Elżbieta Rutkowska	Wojewoda Opolski
14.	Andrzej Nowakowski	Wojewoda Wielkopolski
15.	Jan Kurp	Wojewoda Podkarpacki
16.	Stanisław Wziątek	Wojewoda Zachodniopomorski
17.	Leszek Mizieliński	Wojewoda Mazowiecki
18.	Stanisław Łopatowski	Wojewoda Dolnośląski
19.	Andrzej Korski	Wojewoda Lubuski (od 22.10.2001 r. do 7 lipca 2004 r.)
	Janusz Gramza	Wojewoda Lubuski (od 26 lipca 2004 r.)

### **5.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli**

1. Prezydent RP
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
6. Minister Zdrowia
7. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
8. Prezes Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców
9. Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu RP
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
11. Kierownictwo NIK
12. Wojewodowie