



Warszawa, 30 stycznia 2012r.

Dyrektor Generalny
Urzędu do Spraw Cudzoziemców
Arkadiusz Szymański

Sprawozdanie z działalności kontrolnej Urzędu do Spraw **Cudzoziemców w roku 2011**

Niniejsze sprawozdanie z działalności kontrolnej realizowanej w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców jest realizacją zadania określonego w § 50 ust. 1 *zarządzenia nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2010r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. Urz. MSWiA Nr 7 poz. 29 z późn. zm.), dotyczącego sporządzania rocznego sprawozdania z działalności kontrolnej.

Organizacja komórki kontroli

Komórką właściwą do przeprowadzania kontroli, przyjmowania skarg i wniosków jest Wydział Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych.

Zasady i tryb przeprowadzania kontroli, realizowanych przez pracowników Wydziału, zgodny jest z *Zarządzenia nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2010r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy i jednostki organizacyjne podległe lub nadzorowane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. Urz. MSWiA Nr 7 poz. 29 z późn. zm.).

W skład Wydziału Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych wchodzi:

- **pion kontroli**, liczący 9 osób;
- **pion ochrony informacji niejawnych**, liczący 4 osoby;
- **archiwum**, liczące 4 osoby.

Czynności kontrolne realizuje 8 osób z pionu kontroli oraz 3 osoby wchodzące w skład pionu ochrony informacji niejawnych.

Czas trwania kontroli

W 2011 roku przeprowadzono 8 kontroli. Sześć kontroli zakończono w 2011 r., dwie zakończone zostały w bieżącym roku. W przypadku kontroli prowadzonej w Świętokrzyskim Urzędzie Wojewódzkim, po odniesieniu się do zastrzeżeń Wojewody, protokół został przekazany ponownie w styczniu 2012 r. Natomiast w przypadku kontroli ośrodka dla cudzoziemców w Grotnikach, w styczniu br. przekazane zostało wstąpienie pokontrolne (brak informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków pokontrolnych).

Czas trwania kontroli:

- od dnia podpisania upoważnienia do dnia przekazania protokołu kontroli (ostatecznej jego wersji), średni czas kontroli wynosił – **43 dni** (dot. wszystkich 8 przeprowadzonych kontroli);
- od dnia przekazania protokołu kontroli do dnia przekazania wystąpienia pokontrolnego (ostatecznej jego wersji), średni czas wynosił – **33 dni** (dot. 7 z przeprowadzonych kontroli).

Koszty kontroli Wydziału Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych to przede wszystkim koszty podróży służbowych związane z kontrolami zewnętrznymi realizowanymi w Urzędach Wojewódzkich oraz kontrolami ośrodków dla cudzoziemców.

	Wydział Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych		Nazwa Wydziału realizującego pozostałe czynności		Razem
Liczba kontroli, która generowała koszty	6		-		6
KOSZTY					
Koszty	planowane	poniesione	planowane	poniesione	poniesione
Delegacje	31 800,00 zł	16 507,33 zł	-	-	16 507,33 zł
Opinie biegłych	-	-	-	-	-
Inne	-	-	-	-	-
Razem:	31 800,00 zł	16 507,33 zł	-	-	16 507,33 zł

Sposób planowania kontroli

Plan kontroli tworzony jest zgodnie z przepisami, wskazanego wyżej Zarządzenia nr 11 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 czerwca 2010 r. Tematyka planowanych kontroli ustalana jest każdorazowo z Szefem Urzędu. Ponadto, podczas opracowywania planu kontroli na 2012 rok wzięto pod uwagę informacje uzyskane podczas przeprowadzonej w ubiegłym roku samooceny kontroli zarządczej oraz informacje pochodzące ze skarg wpływających do UdSC.

Liczba kontroli przeprowadzonych w 2011 roku:

Kontrole Liczba		Wydział Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych						Wydział Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych						ogółem
		Planowe			Doraźne			Tryb podstawowy			Tryb uproszczony			
		problemowa	sprawdzająca	kompleksowa	problemowa	sprawdzająca	kompleksowa	problemowa	sprawdzająca	kompleksowa	problemowa	sprawdzająca	kompleksowa	
przeprowadzonych kontroli		7	1	-	1	-	-	7	1	-	-	-	-	8
skontrolowanych podmiotów		5	11	-	1	-	-	6	11	-	-	-	-	11
wyniku kontroli	wniosków o wszczęcie postępowań dyscyplinarn.	-	-		-									0
	wniosków skierowanych do prokuratury w celu wszczęcia postępowania przygotowaw.	-	-		-			-	-					0
	skierowanych zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publ.	-	-		-			-	-					0
kontrole rozpoczęte a nie zakończone w okresie sprawozdawczym (kontrole, w kt. na dzień 31.12.2011r. czynności kontrolne były w trakcie realizacji, lub brak było podpisanego protokołu przez kontrolera)		1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
niezrealizowanych kontroli zaplanowanych na 2011r.		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
przeciętny okres objęty kontrolą		1-12 miesecv	2 miesiące	-	powyżej 12 m-cv	-	-	1-12 miesecv	2 miesiące	-	-	-	-	12 miesięcy

Kontroli w trybie koordynowanym - nie przeprowadzano.

Okresy objęte kontrolami:

- rok 2010 swoim zakresem objęły 4 kontrole, co stanowi **50% przeprowadzonych kontroli**
- rok 2011 swoim zakresem objęły 3 kontrole - **38% przeprowadzonych kontroli**
- 1 kontrola – kontrola doraźna przeprowadzana w Wielkopolskim Urzędzie obejmowała swoim zakresem postępowania oraz decyzje w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP, które wpłynęły do Wojewody w **latach 2008 – 2009**, których rozpatrzenie trwało **dłużej niż 12 miesięcy – 12%**

Kryteria kontroli:

Zakres przedmiotowy kontroli Komórka		KRYTERIA					
		legalność	celowość	rzetelność	gospodarn.	efektywn.	inne
Wydział realizujący czynności kontrolne	kontrole finansowo-gospodarcze	-	-	-	-	-	-
	polityka kadrowa	-	-	-	-	-	-
	realizacja zadań regulaminowych/ustawowych	8	5	8	2	5	-
	inne	-	-	-	-	-	-
Razem		8	5	8	2	5	0

Oceny sformułowane na podstawie ustaleń kontroli:

Zakres przedmiotowy kontroli Komórka		OCENA			
		pozytywna	pozytywna z uchybieniami	pozytywna z nieprawidłowościami	negatywna
Wydział realizujący czynności kontrolne	kontrole finansowo-gospodarcze	-	-	-	-
	polityka kadrowa	-	-	-	-
	realizacja zadań regulaminowych/ustawowych	1	4	1	2
	inne	-	-	-	-
Razem		1	4	1	2

Stwierdzone nieprawidłowości:

Wszystkie realizowane w 2011 r. przez Wydział Kontroli i Ochrony Informacji Niejawnych kontrole dotyczyły sposobu realizacji zadań regulaminowych/ustawowych oraz wewnętrznych przepisów UdSC, tj.:

- Kontrole wykonywania przez wojewodów zadań wynikających z ustaw wymienionych w art. 143 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach w zakresie zgodności ich działania z prawem oraz polityką w dziedzinie migracji i uchodźstwa – 4 kontrole:

3 kontrole problemowe, tj.:

- kontrola w zakresie oceny sposobu prowadzenia przez Wojewodę Pomorskiego postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony w trybie art. 53 oraz 53a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach,
- kontrola w zakresie oceny sposobu prowadzenia przez Wojewodę Opolskiego oraz Świętokrzyskiego postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony, zezwoleń na pobyt rezydenta długoterminowego WE oraz zezwoleń na osiedlenie się na terytorium RP na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach – protokół z kontroli, po częściowym uwzględnieniu zastrzeżeń został podpisany przez zespół kontrolny w dniu 9 stycznia 2012 r.

oraz 1 kontrola doraźna:

- kontrola w zakresie oceny sposobu prowadzenia przez Wojewodę Wielkopolskiego postępowań administracyjnych w przedmiocie udzielania cudzoziemcom zezwoleń na zamieszkanie na czas oznaczony na terytorium RP na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- nie przestrzegania Kodeksu postępowania administracyjnego (m.in.: nieprzestrzeganie ustawowych terminów, naruszanie zasad zawartych w art. 8 oraz art. 12 Kpa, błędnego stosowania art. 36 oraz art. 64 §2 Kpa oraz brak właściwego pouczenia stron i świadków przed przeprowadzeniem przesłuchania);
- nie przestrzegania ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach, (m.in.: nie przestrzeganie art. 10 ustawy, zgodnie z którym pouczenia o zasadach i trybie postępowania oraz o przysługujących cudzoziemcom prawach i ciążących na nich obowiązkach powinny być wręczane w języku dla cudzoziemca zrozumiałym, wzywanie cudzoziemców do dostarczenia dokumentów, które nie są konieczne do podjęcia decyzji w danej sprawie, przyjmowanie kopii wymaganych dokumentów bez

potwierdzania ich za zgodność z oryginałem i nie odnotowywanie daty ich uzupełnienia, braki kompletu dokumentów w aktach cudzoziemców, wydawanie decyzji pozytywnych pomimo braku aktualnych zaświadczeń, brak w aktach postępowań pełnomocnictw dla osób, które odebrały decyzje oraz brak pełnomocnictw do reprezentowania wnioskodawców przez osoby potwierdzające kopie dokumentów, brak adnotacji o sprawdzeniu, przed udzieleniem zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, danych aplikującego w Wykazie osób, których pobyt na terytorium RP jest niepożądany oraz w Systemie Informacyjnym Schengen do celów odmowy wjazdu).

Ponadto, wśród skontrolowanych postępowań zespół kontrolny stwierdził 2 przypadki wydania rozstrzygnięć z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Były to postępowania prowadzone przed Wojewodą Wielkopolskim oraz Pomorskim. Kopie dokumentów tych postępowań przekazane zostały do Departamentu Legalizacji Pobytu Urzędu do Spraw Cudzoziemców celem rozważenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji w trybie art. 156 § 1 pkt 2 Kpa;

- Kontrole w zakresie dokonania oceny warunków socjalno-bytowych w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy. Przeprowadzono 2 kontrole, w ośrodkach dla cudzoziemców w Białej Podlaskiej oraz w Grotnikach.

Prowadzenie ww. obiektów zostało wysoko ocenione. Stwierdzone, nieliczne uchybienia dotyczyły: braku wydzielonego zestawu przeciwwstrząsowego, braku pomieszczenia przeznaczonego do krótkotrwałej izolacji, braku zabezpieczeń w oknach gabinetów medycznych – krat lub folii antywłamaniowych, przechowywania kluczy przez pracowników ośrodka oraz brak informacji o zakazie palenia na terenie ośrodka w Grotnikach, czyli uchybienia mogące mieć wpływ na poprawne działanie gabinetu lekarskiego, stan zabezpieczenia danych cudzoziemców oraz stan zabezpieczenia przeciwpożarowego;

- Kontrola w zakresie oceny sposobu organizacji pracy związanej z postępowaniem z korespondencją wpływającą i wychodzącą z Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku dekretacji przełożonych oraz samodzielne przedłużanie terminu zakończenia prowadzonych postępowań przez szeregowych pracowników, nie rejestrowanie korespondencji adresowanej imiennie na konkretnego pracownika, brak rejestrowania dokumentów i załączników, które wpływają do już toczącego się postępowania oraz brak ich kwitowania przez pracowników, a także opóźnienia w rejestracji pism oraz ich wysyłki;

- Kontrola sprawdzająca dyscypliny czasu pracy w UdSC.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły – nieprzestrzegania przez pracowników UdSC Regulaminu Pracy Urzędu oraz brak należytego nadzoru ze strony kierowników komórek organizacyjnych.

Stwierdzone w trakcie przeprowadzanych kontroli uchybienia oraz nieprawidłowości były, w głównej mierze, wynikiem zaniedbań, brakiem dokładania ze strony pracowników należytej staranności w wykonywaniu swoich zadań, (często spowodowane dużym obciążeniem pracą), złej organizacji pracy oraz brakiem należytego nadzoru ze strony kierownictwa.

Wnioski i zalecenia sformułowane w wyniku przeprowadzenia kontroli dotyczyły przede wszystkim:

- w zakresie wykonywania przez wojewodów: Opolskiego, Pomorskiego i Wielkopolskiego zadań wynikających z ustaw wymienionych w art. 143 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003r. o cudzoziemcach w zakresie zgodności ich działania z prawem oraz polityką w dziedzinie migracji i uchodźstwa – zalecono zwrócenie większej uwagi na przestrzeganie przez pracowników zapisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz ustawy o cudzoziemcach. Dodatkowo, w przypadku Wojewody Wielkopolskiego postulowano o wzmocnienie nadzoru ze strony kierownictwa nad prowadzonymi przez pracowników postępowaniami wyjaśniającymi, w celu wyeliminowania ryzyka przewlekania postępowań administracyjnych. Zaproponowano także opracowanie wskazówek, które miałyby ułatwić pracownikom prowadzącym postępowania wyjaśniające ocenę korzystności prowadzonej przez aplikującego cudzoziemca działalności gospodarczej.

Wszyscy wymienieni wyżej Wojewodowie zobowiązali się do wprowadzenia wskazanych i zalecanych przez zespół kontrolny zmian.

- w zakresie oceny warunków socjalno-bytowych w ośrodkach dla cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy – zalecono usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, tj. zobowiązania personelu medycznego do wydzielenia tacy z lekami przeciwwstrząsowymi, zabezpieczenia kratami lub folią antywłamaniową okien pomieszczeń budynku ośrodka w Białej Podlaskiej, w których znajdują się leki lub informacje o cudzoziemcach ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy, wyznaczenia pomieszczenia zastępczego, mogącego pełnić funkcję pomieszczenia przeznaczonego do

krótkotrwałej izolacji w ośrodku w Grotnikach oraz zamieszczenia informacji o zakazie palenia w obiektach tego ośrodka i deponowania kluczy od pomieszczeń służbowych u pracowników ochrony. Większość z odnotowanych uchybień nie wynikała z omijania przepisów, a była wynikiem braku przewidywania możliwych do zaistnienia, niekorzystnych zdarzeń, w związku z powyższym zespół kontrolny postulował ponadto:

- wprowadzenie wymogu przeprowadzania corocznych badań lekarskich wśród personelu mającego codzienny bezpośredni kontakt z cudzoziemcami przebywającymi w ośrodkach dla cudzoziemców, pod kątem wykrycia chorób zawartych w opracowanym przez koordynatora do spraw medycznych katalogu, co pozwoli na przeciwdziałanie przenoszenia się chorób zarówno z cudzoziemców na personel ośrodków, jak i z potencjalnie chorego personelu na cudzoziemców;
- opracowanie dokumentu zawierającego informacje o sposobie postępowania na wypadek zagrożeń pożarem lub aktem terrorystycznym i przetłumaczonym na deklarowane wśród cudzoziemców języki obce, bowiem w sytuacji stresu lub paniki, obecnie stosowane zabezpieczenia typu oznakowana piktogramami droga ewakuacji na wypadek pożaru lub próba opanowania kilkudziesięciu różnojęzycznych osób przez pracownika ochrony, mogą nie być wystarczające.

Dyrekcja Departamentu Pomocy Socjalnej wdrożyła zalecenia stwierdzone przez zespół kontrolny dotyczące uchybień oraz optymalizacji bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego. Zostały opracowane procedury zabezpieczenia epidemiologicznego przez dr med. Adama Tołkacza – konsultanta medycznego. Przygotowano także, postulowane przez kontrolerów, informacje dla cudzoziemców o sposobie postępowania na wypadek pożaru lub zagrożenia aktem terrorystycznym w językach: rosyjskim, gruzińskim, angielskim oraz czeczeńskim. Powyższe informacje zostały rozesłane do wszystkich ośrodków dla cudzoziemców.

Odnosnie sposobu wykorzystania wniosków pokontrolnych dotyczących ośrodka dla cudzoziemców w Grotnikach – brak jest informacji. Wystąpienie pokontrolne zostało przesłane w styczniu br.

- w zakresie oceny sposobu organizacji pracy związanej z postępowaniem z korespondencją wpływającą i wychodzącą z Urzędu do Spraw Cudzoziemców – zalecono wzmoczenie nadzoru nad dokładną i terminową realizacją zadań wykonywanych przez pracowników w sekretariacie, przestrzeganie zasady dekretowania pism na pracowników przed realizacją sprawy, podpisywanie pism zawiadamiających o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy tylko i wyłącznie przez osoby z Kierownictwa Departamentu oraz

wypracowanie rozwiązań prowadzących do usunięcia opóźnień w rejestracji pism w dzienniku Wydziału Postępowań Odwoławczych. Ponadto, zalecono aby korespondencję wychodzącą z Departamentu drogą elektroniczną dołączać w formie papierowej do całości dokumentacji, rejestrować wszystkie wpływające dokumenty, w tym także adresowane imiennie oraz wprowadzenie wymogu kwitowania ich przez odbiorców.

Dyrektor Departamentu Legalizacji Pobytu poinformował o realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych.

- w zakresie kontroli sprawdzającej dyscypliny czasu pracy w UdSC – wnioskowano o zwiększenie nadzoru sprawowanego przez kierowników komórek organizacyjnych Urzędu nad podległymi pracownikami w zakresie przestrzegania przez nich regulaminu pracy Urzędu, uzupełnienie regulaminu pracy o zapis dotyczący obowiązku korzystania z kart magnetycznych każdorazowo przy wejściu i wyjściu z Urzędu, uzupełnienie regulaminu pracy Urzędu o załącznik, zawierający wzór książki ewidencji wyjść w godzinach służbowych, według którego prowadzona byłaby ewidencja wyjść w godzinach służbowych oraz o zapisy zobowiązujące do jej prowadzenia we wszystkich sekretariatach komórek organizacyjnych, ośrodkach dla cudzoziemców oraz przez pracowników pełniących swoje obowiązki poza siedzibą urzędowania ich komórki. Dodatkowo zalecono prowadzenie przez sekretariat Dyrektora Generalnego Urzędu osobnego rejestru ewidencji wyjść dla kierowników komórek organizacyjnych oraz prowadzenie przez pracowników ochrony Urzędu rejestrów, w których odnotowywali by dane pracowników wchodzących do Urzędu bez karty magnetycznej.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi od kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, wszyscy pracownicy zostali zobowiązani do bezwzględnego przestrzegania regulaminu pracy UdSC a kierownicy wydziałów do nadzorowania dyscypliny czasu pracy. Wydział Kadr, Szkolenia i Organizacji przygotował nowy „wykaz wyjść z UdSC pracownika”, a w sekretariacie Dyrektora Generalnego Urzędu prowadzony jest rejestr ewidencji wyjść dla kierowników komórek organizacyjnych Urzędu. Trwają końcowe prace nad aktualizacją regulaminu pracy Urzędu. Ponadto, na I kwartał br. planowane jest uruchomienie nowego systemu rejestracji czasu pracy.

Efekty uzyskane z kontroli:

- poprawa efektywności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu – miała miejsce w niemal wszystkich podmiotach objętych kontrolą (szczególnie tych, które zostały ocenione negatywnie). Wskazane przez kontrolerów uchybienia oraz zalecany sposób ich

naprawy, a także zobowiązanie kierownictwa do wzmożenia nadzoru nad pracownikami przyczyniła się do sprawniejszej realizacji zadań kontrolowanych podmiotów;

- usprawnienie procedur – zalecenie usprawnienia przepisów i procedur wewnętrznych lub potrzeba opracowania nowych, pojawiało się we wnioskach z większości postępowań kontrolnych. W ich wyniku opracowano, m.in. wspomniane w pkt 9 procedury zabezpieczenia epidemiologicznego i informację o sposobie postępowania na wypadek zagrożenia pożarem lub aktem terrorystycznym;
- oszczędności finansowe – to potencjalne koszty związane z nieprawidłowym wykonywaniem zadań, np. wydawaniem cudzoziemcom błędnych decyzji i związane z tym ewentualne koszty zasądzonych odszkodowań. Natomiast dzięki wprowadzeniu zmian w zakresie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego – to oszczędności związane z potencjalnymi kosztami leczenia cudzoziemców.

Nie stwierdzono przykładów wzorowej realizacji zadań przez kontrolowany podmiot, które można by wykorzystać w celu usprawnienia działań i nadzoru w innych podmiotach.

Arkadiusz Szymański
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU DO SPRAW CUDZOZIEMCÓW