



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP – 4101-07-01/2013
P/13/020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52
kap@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/020 – Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler/Kontrolerzy]	<ol style="list-style-type: none">1. Andrzej Brunejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85500 z dnia 5 listopada 2013 r.2. Maciej Bukowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89256 z dnia 5 listopada 2013 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Konsulat Generalny w Irkucku, ul. Suche Batora 18, 664003 Irkuck, zwany w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego Konsulatem
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Zieliński, Konsul Generalny w Irkucku <p>(dowód: akta kontroli str. 250-256)</p>
Zakres kontroli	Działania w zakresie realizacji polityki migracyjnej Polski odnoszącej się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, w tym: <ul style="list-style-type: none">– działania w zakresie realizacji zadań zdefiniowanych w dokumencie pn. <i>Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za granicą na lata 2007-2012</i>, przyjętym przez Radę Ministrów 30 października 2007 r. (zwanym dalej <i>Rządowym Programem</i>), a odnoszącym się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie,– działania w zakresie zadań realizowanych na podstawie rozwiązań przyjętych w aktach prawnych odnoszących się do cudzoziemców deklarujących pochodzenie polskie,– wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2007 r. do 10 grudnia 2013 r., tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację zadań objętych kontrolą.

Pozytywna ocena dotyczy działań podejmowanych przez Konsula w zakresie:

- organizowania spotkań ze środowiskami polonijnymi w sprawach dotyczących m.in. warunków repatriacji,
- udzielania pomocy finansowej i organizacyjnej ośrodkom polonijnym w celu upowszechniania tradycji narodowych i polskości oraz nauczania języka polskiego,
- udzielania pomocy finansowej polskojęzycznym wydawnictwom i mediom internetowym,
- wzrostu liczby składanych wniosków o repatriację,
- udzielania pomocy w sfinansowaniu kosztów podróży do Polski repatriantom i członkom ich najbliższej rodziny.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- zbyt długim prowadzeniu przez Konsula postępowań przy wydawaniu wiz w celu repatriacji,
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji dotyczącej procesu wydawania wiz w celu repatriacji,
- nieprowadzeniu rejestru wniosków o repatriację w latach 2009-2011,
- przyjmowaniu i rozpatrywaniu przez Konsulat, w latach 2012-2013, wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji na niewłaściwych formularzach.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie realizacji zadań związanych z repatriacją zdefiniowanych w *Rządowym Programie*

Opis stanu faktycznego

W *Rządowym Programie* na lata 2007-2012, do celów strategicznych zaliczono m.in. ułatwienie powrotu do kraju Polakom i osobom polskiego pochodzenia, utrzymanie polskości za granicą oraz wspieranie edukacji i kultury. Dla realizacji tych celów placówki dyplomatyczne powinny podejmować działania polegające m.in. na:

- rozwijaniu akcji repatriacyjnej obejmującej tereny dawnego ZSRR, z wyjątkiem krajów zwartego zamieszkiwania polskiej mniejszości,
- wspieraniu polskojęzycznej prasy oraz mediów,
- wspieraniu rozwoju szkolnictwa polonijnego w wymiarze organizacyjnym, finansowym i merytorycznym.

Kontrola wykazała, że Konsulat nie otrzymał żadnych wytycznych w zakresie realizacji ww. zadań *Rządowego Programu*. NIK zwraca uwagę na fakt, że *Rządowy Program* nie był realizowany przez Konsulat. Przyczyny braku jego realizacji leżały jednak poza Konsulatem. W latach 2007-2013 Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie realizowało bowiem samodzielnie oraz za pośrednictwem urzędów konsularnych przedsięwzięć na rzecz rozwinięcia akcji repatriacyjnej.

Jak wyjaśnił Konsul *w konsulacie nie były prowadzone zewnętrzne akcje informacyjne odnośnie możliwości repatriacji do Polski. Każdorazowo w czasie wyjazdów konsula do miejscowości, w których znajdują się ośrodki polonijne prowadzone są tzw. dyżury konsularne. W trakcie dyżuru konsul spotyka się z diasporą polską i udziela wszelkich informacji, w tym także osobom zainteresowanym wyjazdem do Polski w ramach repatriacji. Spotkania te są organizowane przy okazji wizyt i oficjalnych spotkań konsula w danym mieście, bądź przy okazji wizyt na zaproszenie danej organizacji polonijnej z okazji uczestnictwa w okolicznościowych imprezach organizowanych przez te organizacje.*

(dowód: akta kontroli str. 64-67, 333)

W pomieszczeniu, w którym przyjmowani byli interesanci dostępne były wzory formularzy - wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji. Ponadto na stronie internetowej placówki znajdowały się informacje dotyczące repatriacji w języku polskim i rosyjskim². Jak wyjaśnił Konsul Generalny (...) *Każdej osobie zwracającej się z pytaniami dotyczącymi repatriacji bezpośrednio w konsulacie udostępniany jest podręcznik *Polska dla Ciebie, Podręcznik dla repatriantów (poradnik jest dwujęzyczny)*, z którego zainteresowany może skopiować dla siebie potrzebne informacje, jak również ma możliwość porozmawiać z konsulem w godzinach urzędowania.*

Podręcznik, o którym mowa w wyjaśnieniach został opracowany przez Polską Akcję Humanitarną.

(dowód: akta kontroli str. 77)

Na terenach będących we właściwości IOK odnotowano wzrost liczby składanych wniosków o repatriację. W latach 2001-2007 złożono ich 18, a w okresie 2008-2013 (I półrocze) złożono 32 wnioski.

(dowód: akta kontroli str. 331-332)

² Procedura repatriacyjna wraz z wnioskiem do pobrania w celu wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz ustawa o repatriacji.

1.1. Działania dotyczące rozwoju polskich mediów

Dane dotyczące liczby poszczególnych rodzajów polskojęzycznych mediów w Irkuckim Okręgu Konsularnym przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba redakcji prasowych	Liczba mediów elektronicznych (TV, radio)	Liczba mediów internetowych	Łącznie
1	2007	2	0	0	2
2	2009	1	0	1	3
3	2012	3*	0	8*	11

* Po zmianie granic okręgów w 2012 r. dwie redakcje prasowe oraz pięć mediów internetowych znalazły się w granicach Irkuckiego Okręgu Konsularnego. Ponadto w 2012 r. powstały dwa nowe media internetowe w terenie „starego” IOK.

W 2012 r. na terenie IOK funkcjonowały trzy polskojęzyczne redakcje prasowe³. W badanym okresie nastąpił wzrost polskojęzycznych mediów internetowych. W 2007 nie funkcjonowały media internetowe, natomiast w 2012 r. było ich osiem. Na terenie IOK nie było możliwości odbioru polskiej telewizji i radia. Jak wyjaśnił Konsul *jest to spowodowane niedostępnością odpowiedniego przekaźnika satelitarnego. Podejmowane były próby retransmisji programu TVP Polonia przez jeden z prywatnych kanałów w Irkucku, jednakże koszty przedsięwzięcia okazały się zbyt wysokie, m.in. ze względu na komercyjne potraktowanie sprawy.*

Konsulat na podstawie wniosków złożonych przez organizacje polonijne udzielił pomocy mediom w łącznej kwocie 4.318,48 euro, w tym na dofinansowanie druku dwóch kwartalników⁴ w kwocie 2.472,80 euro, internetowych środków masowego przekazu⁵ w kwocie 1.845,68 euro.

(dowód: akta kontroli str. 64-67, 328-330)

1.2. Działania dotyczące wspierania oświaty polonijnej i promocji języka polskiego

Na terenie Irkuckiego Okręgu Konsularnego nie ma polskich szkół. Jak wyjaśnił Konsul w skupiskach Polonii powstały szkółki polonijne (sobotnio-niedzielne). W szkołach pracują nauczyciele z Polski, kierowani do pracy przez MEN za pośrednictwem Ośrodka Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą. W trzech szkołach język polski nauczany jest jako tzw. język ojczysty, w dwóch jako zajęcia fakultatywne, nieobowiązkowe. We wszystkich wymienionych przypadkach nauczanie języka polskiego odbywało się w ramach rosyjskiego systemu oświatowego.

(dowód: akta kontroli str. 63-67)

³ Decyzją Nr 35 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 17 kwietnia 2012 Irkucki Okręg Konsularny został powiększony o dwa federalne Okręgi Federacji Rosyjskiej Syberyjski i Daleki Wschód.

⁴ „Pierwsze Kroki” i „Rodacy”.

⁵ „Ogniowo”, „Dom Polski” i „Polonia Żelaznogorska”.

Dane dotyczące liczby placówek edukacyjnych funkcjonujących w Irukckim Okręgu Konsularnym przedstawia poniższe zestawienie:

Wyszczególnienie					
Lp.	Wg stanu na 31 grudnia	Liczba placówek w systemie edukacyjnym danego państwa, w których nauczano języka polskiego jako języka ojczystego	Liczba placówek w polskim systemie edukacyjnym, do których uczęszczali osoby pochodzenia polskiego	Liczba szkółek polonijnych	Liczba placówek szkolnictwa polskojęzycznego
1.	2007	2	0	8	5
2.	2009	2	0	6	5
3.	2012	3	0	15*	9

*Wzrost do 15 liczby szkółek polonijnych wynikał z faktu powiększenia IOK w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 63, 273-274)

W wyjaśnieniach Konsul wskazał na problemy związane z nauką języka polskiego (...) ograniczone są możliwości rozwoju nauczania języka polskiego w ośrodkach polonijnych i wpływania na ten proces przez naszą placówkę. Powyższe jest uzależnione od danej organizacji polonijnej, która powinna - jeśli jest tym zainteresowana - wystąpić do Ministerstwa Edukacji Narodowej o przysłanie odpowiedniego nauczyciela (...). Na przeszkodzie w zgłaszaniu i realizowaniu dużej części wniosków organizacji polonijnych przez MEN RP stoją kwestie formalno-materialne.

(dowód: akta kontroli str. 261-263, 273-274)

W latach 2010-2012 na dofinansowanie szkolnictwa konsulat wydatkował środki w łącznej kwocie 29.473,66 euro, w tym m.in. w formie nagród dla nauczycieli, zakupu materiałów dydaktycznych i biurowych. Ponadto placówkom oświatowym była udzielana pomoc merytoryczna i organizacyjna, w tym m.in. pomoc przy organizacji konkursów oraz kolonii dla dzieci w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 275-327)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Konsula w zbadanym zakresie, zwracając jednocześnie uwagę, że *Rządowy Program* nie był realizowany z przyczyn nie leżących po stronie Konsulatu.

2. Działania w zakresie zadań realizowanych na podstawie rozwiązań przyjętych w aktach prawnych odnoszących się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie

Opis stanu faktycznego

W okresie 2001-2013 (I połowa) do konsula zostało złożonych 50 wniosków o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji.

Szczegółowe informacje dotyczące repatriacji przedstawia poniższe zestawienie.

Lp.	Rok (okres)	Liczba wniosków złożonych w danym roku do konsula o wydanie wizy w celu repatriacji	Ilu osobom wydano w danym roku decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji	Liczba repatriantów z danego roku (na podstawie wydanych wiz)
1	2001-2007	18	7	14
2	2008 r.	3	1	1
3	2009 r.	2	1	2
4	2010 r.	8	3	4
5	2011 r.	2	5	6
6	2012 r.	13	8	5
7	2013 r. (I poł.)	4	5	2
8	Łącznie 2008 - 2013 (I poł.)	32	23	20
9	Razem 2001-2013 (I poł.)	50	30	34

(dowód: akta kontroli str. 331-332)

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz odmowy uznania wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 75-77, 200-209)

W Konsulacie w latach 2004-2009 prowadzony był w formie książkowej „Rejestr wniosków repatriacyjnych od 2004 r.”. Od 2012 r. rejestr prowadzono w formie elektronicznej. Ujmowano w nim sprawy dotyczące wydawania wiz krajowych w celu repatriacji.

Szczegółową kontrolą obejmującą prowadzenie i rozpatrywanie spraw o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji w okresie 2009-2013 (do dnia zakończenia kontroli), objęto dokumentację 29 postępowań.

Kontrola wykazała, że dokumentacja dotycząca 15 badanych spraw, które zostały rozpatrzone i przekazane do MSW, była kompletna i obejmowała wnioski zawierające wszystkie wymagane wzorem informacje.

(dowód: akta kontroli str.14, 82-209, 257-260)

W przypadku posiadania przez wnioskodawców warunków zamieszkania i utrzymania się w Polsce, czas oczekiwania wnioskodawców od momentu złożenia przez nich wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji do momentu wydania stosownej wizy wynosił od około 5 miesięcy do 14 miesięcy. Jak wyjaśnił Konsul jedną z przyczyn długotrwałego oczekiwania na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji był sposób przekazywania dokumentacji wnioskodawców z Irkucka do Warszawy za pośrednictwem Ambasady w Moskwie, do której nieregularnie dowozili dokumentację pracownicy Konsulatu, będący w podróży służbowej lub prywatnej. Stamtąd kurierzy zawozili dokumenty do Warszawy. W podobny sposób przekazywano dokumentację w drodze powrotnej z Warszawy do Irkucka. Biorąc to pod uwagę, czas oczekiwania na wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, licząc od momentu nadania dokumentacji wnioskodawców z Irkucka przez Moskwę do Warszawy (wraz z podróżą powrotną) wynosił od 4 miesięcy do około 12 miesięcy.

(Dowód: akta kontroli str. 14, 20-22, 30-34, 68-69, 82-199)

1. W wyniku kontroli dokumentacji 29 postępowań o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji w 14 przypadkach (48,3%) stwierdzono nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu zasad wydawania wiz w celu repatriacji oraz nierzetelnym dokumentowaniu prowadzonych spraw:

- w jednym przypadku⁶ wydano decyzję o uznaniu polskiego pochodzenia wnioskodawcy, pomimo że nie przedstawił żadnych dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie. Stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji⁷ dowodami potwierdzającymi polskie pochodzenie mogą być dokumenty, wydane przez polskie władze państwowe lub kościelne, a także przez władze byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dotyczące wnioskodawcy lub jego rodziców, dziadków lub pradziadków⁸. Powyższe stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy, który stanowi, że za osobę polskiego pochodzenia uznaje się osobę deklarującą narodowość polską i spełniającą m.in. warunek, że co najmniej jedno z jej rodziców lub dziadków albo dwoje pradziadków było narodowości polskiej.

Wicekonsul Pan Bartosz Szeliga wydający ww. decyzję wyjaśnił, że *wnioskodawca posiadał Kartę Polaka i w momencie składania wniosku deklarował, że posiada dokument potwierdzający polskie pochodzenie jego przodków. Nie udokumentował tego w chwili składania wniosku (...). Niepotrzebnie pośpieszyłem się z wydaniem decyzji o uznaniu tego wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia.* Wicekonsul dodał, że *pismem z dnia 21 czerwca 2012 r. MSW zwróciło się do Konsulatu o uzupełnienie dokumentacji w zakresie wskazania dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie. W odpowiedzi pismem z dnia 13 sierpnia 2012 r. poinformowałem MSW, że otrzymałem od rodziny wnioskodawcy oświadczenie, iż nie są w stanie dostarczyć dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie (...). Nie otrzymałem z MSW żadnych pism odnośnie tej sprawy. W mojej ocenie MSW powinno cofnąć/unieważnić moją decyzję.*

Do dnia zakończenia kontroli ww. sprawa nie została rozstrzygnięta.

(dowód: akta kontroli str. 14, 72-73, 196-199)

- jeden wniosek o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji pozostawiono bez rozpatrzenia⁹, a numer tego wniosku nadano innemu wnioskowi złożonemu przez inną osobę. W nierozpatrzonym wniosku powołano się m.in. na przeprowadzenie rozmowy z wnioskodawcą oraz na wydanie decyzji o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia. Decyzji tej Konsulat nie posiadał. Konsul Generalny wyjaśnił m.in., że nie posiada wiedzy dlaczego wniosek nie był podpisany/rozpatrywany oraz dlaczego konsul przyjmujący wniosek podjął taką decyzję. Ponadto podał, że *Urząd nie posiada wiedzy dotyczącej wydania decyzji nr 34-13-2010 z dnia 12.10.2010 r. o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia i nie posiada tego dokumentu*¹⁰.

⁶ Wniosek nr 34-7-2012.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 53, poz. 532 ze zm.

⁸ Dowodami mogą być w szczególności: polskie dokumenty tożsamości; akty stanu cywilnego lub ich odpisy albo metryki chrztu poświadczające związek z polskością; dokumenty potwierdzające odbycie służby wojskowej w Wojsku Polskim, zawierające wpis informujący o narodowości polskiej; dokumenty potwierdzające fakt deportacji lub uwięzienia, zawierające wpis informujący o narodowości polskiej; dokumenty tożsamości lub inne dokumenty urzędowe zawierające wpis informujący o narodowości polskiej.

⁹ Nierozpatrzony wniosek nr 34-13-2010 o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji złożono 12 lipca 2010 r. Wnioskodawca ponownie złożył wniosek 23 sierpnia 2011 r. któremu nadano numer 34-10-2011.

¹⁰ Na podstawie adnotacji urzędowych zamieszczonych na wniosku był on rozpatrywany przez Wicekonsula Pana Cezarego Zawadzkiego.

Nadanie tego samego numeru wniosku innej osoby było niezgodne z pkt 6.14 instrukcji kancelaryjnej¹¹, z którego wynika m.in., że *sprawę osobową rejestruje się wyłącznie raz na podstawie pierwszego pisma wszczynającego sprawę. Każde nowe pismo dotyczące sprawy już prowadzonej otrzymuje ten sam numer identyfikacyjny.*

(dowód: akta kontroli str. 14, 40-48, 110-115, 156-159)

- w jednym przypadku wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizej krajowej w celu repatriacji¹² bez uwzględnienia dzieci wnioskodawcy. W trakcie kontroli NIK została wydana nowa decyzja. Konsul podał m.in., że sprawa została wyjaśniona z MSW i w dniu 2 grudnia 2013 r., zgodnie z postanowieniem MSW z dnia 19 grudnia 2010 r., wydano nową decyzję z uwzględnieniem dwójki dzieci wnioskodawcy,
- temu samemu wnioskodawcy¹³ wydano dwukrotnie decyzję o uznaniu za obywatela Polskiego,
- nie wypełniono (w czterech przypadkach¹⁴) wszystkich stron, rubryk we wnioskach o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji, w tym w części VI wniosku *Adnotacje urzędowe*,
- wnioski (w trzech przypadkach¹⁵) nie posiadały zdjęć wnioskodawców, pieczęci konsularnej, numeru sprawy, daty złożenia wniosku¹⁶,
- w jednym przypadku¹⁷ nadano ten sam numer sprawy dwóm wnioskom o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji,
- w jednym przypadku¹⁸ stwierdzono nieścisłości w datach wykonania poszczególnych czynności przez Konsula,
- w jednym przypadku¹⁹ wskazano we wniosku o warunkach do osiedlenia niewłaściwego wnioskodawcę,
- w 14 przypadkach brak było w aktach sprawy pisemnych informacji, o uzupełnieniu przez wnioskodawców brakujących dokumentów, przyczynach przedłużania się danego postępowania oraz o sposobie poinformowania o tym wnioskodawców, z podaniem przybliżonego terminu załatwienia sprawy. Naruszało to pkt 7.3. instrukcji kancelaryjnej z którego wynika, że z przeprowadzonych rozmów oraz czynności służbowych sporządza się notatkę lub czyni adnotację na aktach, jeżeli uzyskane tą drogą informacji mają znaczenie w załatwianej sprawie.

¹¹ Instrukcję kancelaryjną wprowadzono zarządzeniem nr 25 Ministra Spraw Zagranicznych z 22 grudnia 2000 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, przedstawicielstwach dyplomatycznych, misjach dyplomatycznych, urzędach konsularnych oraz instytucjach polskich.

¹² Sprawa nr 34-4-10.

¹³ Sprawa nr 34-2-2011.

¹⁴ Sprawy dot. wniosków o nr 34-10-09, 34-4-10 oraz 34-12-10 (dwóch wnioskodawców pod jednym numerem).

¹⁵ Sprawy dot. wniosków o nr: 34-15-10, 34-2-2011 (brak na wnioskach zdjęcia wnioskodawcy), 34-9-11 (brak na wniosku pieczęci konsularnej, numeru sprawy, daty jego złożenia). Z dokumentacji sprawy wynika, że nadano jej numer, a wniosek złożono 10 lutego 2011 r.

¹⁶ Rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizej wjazdowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączonych do wniosku został określony wzór wniosku o wydanie wizej wjazdowej w celu repatriacji (rozporządzenie zostało uchylone z dniem 2 stycznia 2010 r.). Nowy wzór wniosku został określony rozporządzeniem Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączonych do wniosku (rozporządzenie weszło w życie z dniem 21 stycznia 2012 r.).

¹⁷ Sprawa dot. wniosku nr 34-12-10.

¹⁸ We wniosku nr 34-4-10 w części „Adnotacje urzędowe” podano, że Konsul przeprowadził rozmowę z wnioskodawcą 27 stycznia 2010 r., natomiast wniosek o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji złożono 14 kwietnia 2010 r.

¹⁹ Wniosek nr 34-4-2010 z 14 kwietnia 2010 r. W części IV „Adnotacje urzędowe” podano informacje o warunkach do osiedlenia się innego wnioskodawcy, któremu nadano nr 34-7-10.

Konsul wyjaśnił m.in., że Konsulat nie ma wiedzy na temat stwierdzonych nieprawidłowości. Jediną osobą, która w pełni może udzielić odpowiedzi to urzędnik przyjmujący w latach 2009-2011 wnioski o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji. Zaznaczył jednocześnie, że (...) z pewnością przesyłane dokumenty do MSW w latach 2009-2011 były prawidłowo skompletowane. W przeciwnym razie dla tych wniosków nie byłyby wydawane postanowienia MSW o wydaniu decyzji przyrzeczenia wydania wizej krajowej w celu repatriacji. (...) osoby składające wniosek o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji, już w trakcie pierwszej rozmowy z konsulem, informowane były o przybliżonym terminie (czasokresie trwania) i szczegółach całej procedury od momentu złożenia wniosku do zakończenia sprawy (...). Konsulat nie posiada wiedzy czy informowano wnioskodawców i w jaki sposób, o przybliżonym terminie załatwienia spraw w latach 2007-2011.

Należy zaznaczyć, że w jednym przypadku MSWiA poinformowało Konsulat²⁰, iż przesłane dokumenty wnioskodawców²¹ były niekompletne, ponieważ nie było m.in. tłumaczeń na język polski dokumentów wydanych przez władze rosyjskie oraz decyzji konsula o uznaniu wnioskodawczyni za osobę pochodzenia polskiego.

- w przypadku ośmiu spraw²² zbyt długo prowadzono postępowania dotyczące wydawania wizej w celu repatriacji, co stanowiło naruszenie § 9 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przez konsulem²³. Konsul wydawał decyzje o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia od 30 dni do blisko 4 miesięcy od daty złożenia wniosku. W jednym przypadku²⁴ wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizej w celu repatriacji po 13 miesiącach po wpływie do Konsulatu przyrzeczenia z MSW.

W wyjaśnieniach Konsul Generalny podał m.in., że Konsulat nie posiada wiedzy, co było przyczyną przedłużenia wydania decyzji o uznaniu polskiego pochodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 14, 34 - 40, 58-62, 68-70, 82-199, 257-260)

2. W 20 przypadkach wnioski o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji były przyjmowane i rozpatrywane przez Konsulat na podstawie wzoru wniosku stanowiącego załącznik do nieobowiązującego rozporządzenia.

Na stronie internetowej <http://irkuck.msz.gov.pl> znajdował się nieaktualny formularz wniosku o wydanie wizej wjazdowej w celu repatriacji, określony w załączniku do nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych. W trakcie kontroli NIK na stronie Konsulatu został zamieszczony aktualny formularz wniosku.

Skutkiem powyższego, Konsul, przyjmując wniosek na niewłaściwym formularzu, nie dysponował wszystkimi informacjami wymaganymi w obowiązującym formularzu. Brak było danych zawartych w pkt R. 3 „Osoby mieszkające na terytorium RP, z którymi można kontaktować się w związku z prowadzonym postępowaniem o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji”. W ocenie NIK, udostępnienie takich danych mogłoby mieć wpływ na sprawniejsze przeprowadzanie postępowania w procesie repatriacji. Ponadto konsekwencją przyjmowania przez Konsula informacji na niewłaściwym formularzu, był brak danych na temat wnioskodawcy

²⁰ Pismo z dnia 28 grudnia 2010 r.

²¹ Sprawa dotyczy wniosku nr 34-12-10. Wniosek rozpatrywał były Wicekonsul Pan Cezary Zawadzki.

²² Sprawy nr 34-10-09, 34-4-10, 34-12-10 (po tym numerem zarejestrowano dwóch wnioskodawców), 34-2-11, 34-6-12, 34-8-12, 34-11-12.

²³ M.P. Nr 35, poz. 233. Zgodnie z § 9 ww. zarządzenia, Konsul organizuje przyjęcia interesantów, udziela im niezbędnych informacji oraz przystępnie, konkretnie i ściśle wyjaśnia treść obowiązujących przepisów polskich i państwa przyjmującego. Jeżeli istnieją ku temu możliwości prawne i faktyczne, konsul powinien rozstrzygnąć sprawę natychmiast, wręczając lub komunikując stronie decyzję, a gdy takich możliwości nie ma, powinien określić w przybliżeniu termin zbadania i rozstrzygnięcia spraw.

²⁴ Sprawa nr 34-13-10.

i jego rodziny, z którą zamierza się repatriować do RP, jego obecnej sytuacji materialno-socjalnej oraz oczekiwań, co do warunków w miejscu osiedlenia się w Polsce.

Konsul Generalny wyjaśnił, że (...) *W ramach obowiązujących uregulowań Wydział Konsularny Ambasady w Moskwie jest odpowiedzialny za jedność procedur i przepisów obowiązujących w pozostałych urzędach konsularnych na terenie danego państwa. W przypadku placówki w Irkucku jesteśmy zobowiązani do stosowania tych samych wzorów dokumentów, jak to ma miejsce w Moskwie. Konsulat w Irkucku nie był informowany o zmianie przepisów w tym zakresie. Konsul poinformował, że (...) Departament Obywatelstwa i Repatriacji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie wnosił zastrzeżeń do przyjmowania wniosków na nieaktualnych formularzach (...). Co więcej na oficjalnej stronie MSW w zakładce odnoszącej się do problematyki repatriacji jako obowiązujący akt prawny jest przytoczone rozporządzenie MSZ z dnia 15 marca 2001 r.*²⁵

(dowód: akta kontroli str. 6-13, 56-57)

3. W latach 2009-2011 w Konsulacie nie był na bieżąco prowadzony rejestr wniosków dotyczących repatriacji. W rejestrze tym odnotowano złożenie tylko jednego wniosku o wydanie wize krajowej w celu repatriacji (w 2009 r.), pomimo, że z przedłożonych dokumentów wynikało, iż w tym okresie zostało złożonych 12 wniosków²⁶. W 2012 r. ponownie założono rejestr w formie elektronicznej i wprowadzono do niego niezaewidencjonowane sprawy z lat 2009-2011.

Wicekonsul Pan Bartosz Szeliga wyjaśnił, że: (...) *przyjmując obowiązki w Konsulacie Generalnym RP w Irkucku w dniu 1 grudnia 2011 r. nikt nie przekazał mi żadnych dokumentów związanych z pełnieniem obowiązków na stanowisku wicekonsula ds. konsularnych. Po objęciu stanowiska znalazłem w szafie bieżące i niedokończone sprawy, bez żadnego rejestru i ewidencji spraw związanych z repatriacją. Na podstawie znalezionych w szafie teczek stworzyłem rejestr w formie elektronicznej. (...) Sprawy niedokończone, które znalazłem w szafie po objęciu obowiązków prowadzili przed 2012 r. inni konsulowie.*

(dowód: akta kontroli str. 5, 41-55, 76)

Konsul Generalny poinformował też, że poprzedni kierownik referatu ds. konsularnych, wicekonsul Cezary Zawadzki został zwolniony z pracy przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w lipcu 2011 r. Przez kilka miesięcy obowiązki kierownika referatu pełnił wicekonsul Daniel Barciszewski, który także został odwołany z funkcji w październiku 2011 r. Powyższe zmiany spowodowały istotne zakłócenia w funkcjonowaniu poszczególnych struktur konsulatu. Nie doszło do przekazania następcom obowiązków przez osoby opuszczające placówkę. Wskutek tego osobom przejmującym obowiązki nie została przekazana całość dokumentacji poprzedników, w tym m.in. związana z prowadzeniem rejestru.

(dowód: akta kontroli str. 17-19, 210 - 256)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym zakresie.

Ocena cząstkowa

²⁵ Wg wyjaśnień złożonych w dniu 18 listopada 2013 r.

²⁶ W 2009 r. złożone zostały dwa wnioski (z czego jeden odnotowano w rejestrze książkowym), w 2010 r. – osiem wniosków, a w 2011 r. – dwa wnioski.

3. Działania realizowane w celu wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji

Opis stanu faktycznego

Konsulat w latach 2009-2013 (I półrocze) otrzymywał z MSZ środki finansowe w ramach rezerwy celowej z budżetu państwa na pomoc dla repatriantów. W latach 2009-2013 (I półrocze) wydatkowano łącznie 7.410,76 euro²⁷ z przeznaczeniem na pokrycie kosztów przejazdu do Polski na podstawie złożonych wniosków przez repatriantów²⁸. Pomoc tę uzyskało łącznie 16 osób.

(dowód: akta kontroli str. 71, 74-81, 264-269, 271)

Konsulat nie finansował kosztów uczestnictwa w kursach nauki języka polskiego. Z dokumentacji 29 postępowań o wydanie wizy wjazdowej do Polski w celu repatriacji wynika, że 12 wnioskodawców, których stopień języka polskiego konsul określił na poziomie „słaby” lub „brak” nie zwracało się z prośbą o udzielenie pomocy określonej w art. 18 ust. 1 ustawy o repatriacji²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 270, 272)

Konsul wyjaśnił m.in., że wszyscy wnioskodawcy podczas składania aplikacji są informowani o możliwości pokrycia kosztów uczestnictwa w kursach języka polskiego, po uzyskaniu decyzji przyrzeczenia wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Na stronie internetowej placówki jest zamieszczona informacja, wymieniająca ośrodki, w których jest możliwe pogłębienie znajomości języka polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 15-16)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Konsula w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Podjęcie działań w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych w celu wyjaśnienia sytuacji osoby, której wydano decyzję o uznaniu polskiego pochodzenia, mimo że nie przedłożyła dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie swoich przodków.
2. Terminowe i rzetelne rozpatrywanie spraw osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz rzetelne ich dokumentowanie.

²⁷ W 2009 r. - 973,23 euro, w 2010 r. - 1.034,45 euro, w 2011 r. - 3.568,01 euro, w 2012 r. - 1.645,07 euro.

²⁸ W jednym przypadkach konsul sporządził notatkę dotyczącą przyznania dofinansowania.

²⁹ W myśl art. 18 ust. 1 ustawy o repatriacji osobie, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji, a także członkom jej najbliższej rodziny, konsul może zapewnić pokrycie kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego.

³⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej

Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy:
Andrzej Brunejko
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Maciej Bukowski
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis