



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-07-02/2013
P/13/020

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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
Kontrolerzy	1. Paweł Łukasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 85499 z dnia 4 listopada 2013 r. 2. Wojciech Tomczak, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89259 z dnia 6 listopada 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Astanie, ul. Saryarka 15, Biznes Centrum „Isker”, 010000 Astana ¹ (zwana dalej Ambasadą)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Kluczkowski, Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Kazachstanu i Republice Kirgiskiej (dowód: akta kontroli str. 106-116)
	Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: – Rządowy Program – Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą², – u.o.r. lub ustawa o repatriacji – ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji³, – rozporządzenie RM z 21 maja 2002 r. – rozporządzenie Rady Ministrów z 21 maja 2002 r. w sprawie rodzajów kursów języka polskiego i adaptacyjnych oraz sposobu ich organizacji dla repatrianta i członków jego najbliższej rodziny przybyłych do Rzeczypospolitej Polskiej⁴, – MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych, – Konsul – osoba pełniąca funkcję Kierownika Wydziału Konsularnego w Ambasadzie RP w Astanie lub posiadająca uprawnienia konsularne.
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania w zakresie realizacji polityki migracyjnej Polski odnoszące się do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie, w tym: 1) działania w zakresie realizacji zadań zdefiniowanych w <i>Rządowym Programie</i>, odnoszące się do cudzoziemców deklarujących pochodzenie polskie, 2) działania w zakresie zadań realizowanych na podstawie rozwiązań przyjętych w aktach prawnych odnoszące się do cudzoziemców deklarujących pochodzenie polskie, 3) wykorzystanie środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną w ramach procesu repatriacji.

¹ Decyzją Ministra Spraw Zagranicznych Nr 42 z dnia 18 czerwca 2009 r. ustalono właściwość okręgów konsularnych polskich placówek w Republice Kazachstanu. Wskazano, iż okręg konsularny Ambasady RP w Republice Kazachstanu z siedzibą w Astanie obejmuje obwody: kostanański, północno-kazachstański, akmoński, karagandynski i pawłodarski, natomiast okręg konsularny Konsulatu Generalnego RP w Almaty w Republice Kazachstanu z siedzibą w Almaty obejmuje obwody: atyrauski, zachodnio-kazachstański, aktiubiński, mangistauski, kyzylordiński, południowo-kazachstański, dżambylski, almatyński i wschodnio-kazachstański oraz Republikę Kirgiską.

² Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r.

³ Dz. U. z 2004 r., Nr 53, poz. 532 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 613.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie⁵ realizację zadań objętym kontrolą.

Działania podejmowane na terenie należącym do właściwości Ambasady, określone w *Rządowym Programie*, nie doprowadziły do rozszerzania akcji repatriacyjnej na obszarze dawnego ZSRR oraz nie doprowadziły do rozwoju polskojęzycznych mediów. W niedostatecznym stopniu przygotowywano też materiały, umożliwiające realizację akcji edukacyjno-informacyjnej. Miało to istotny wpływ na spadek zainteresowania powrotem do kraju cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie.

Negatywną ocenę uzasadnia także:

- długotrwałe prowadzenie przez konsula postępowań przy wydawaniu decyzji o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia oraz decyzji o przyznaniu wize krajowej w celu repatriacji;
- nieprzestrzeganie obowiązku informowania wnioskodawcy o niezatawieniu sprawy w terminie 14 dni i niepowiadomienie o przewidywanym terminie jej rozstrzygnięcia, w przypadku wydawania ww. decyzji;
- niezapewnienie niezwłocznego przekazywania tych decyzji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych oraz wnioskodawcom;
- przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o wydanie wize krajowej w celu repatriacji na niewłaściwych formularzach;
- nierzetelne prowadzenie rejestru złożonych wniosków i decyzji wydanych w sprawach wydania wize krajowej w celu repatriacji;
- trwająca ponad cztery lata beczynność w wyjaśnianiu 46 spraw repatriacyjnych przekazanych przez Konsulat Generalny w Ałmaty;
- niezgodne z przepisami wypłacenie wynagrodzenia za naukę języka polskiego oraz nierzetelne weryfikowanie list obecności uczestników kursów języka polskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania w zakresie realizacji zadań 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 oraz ułatwienie przyjazdu

⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

i osiedlenia się w Polsce wszystkim zainteresowanym osobom polskiego pochodzenia,

- wspieraniu polskojęzycznej prasy oraz mediów,
- wspieraniu rozwoju szkolnictwa polonijnego w wymiarze organizacyjnym, finansowym i merytorycznym oraz zapewnieniu wszechstronnej pomocy dla nauczycieli delegowanych z Polski.

W latach 2010-2012 na dofinansowanie działań kulturalnych i społecznych diaspory polskiej z terenów objętych repatriacją Ambasada RP w Astanie wydatkowała środki w łącznej kwocie 98.058,16 euro, z tego w 2010 r. – 19.404,55 euro, w 2011 r. – 56.024,61 euro, w 2012 r. – 22.629 euro. Środki te przeznaczone były m.in. na zakupy materiałów promocyjnych o Polsce, występy zespołów z okazji Świąt Polonii, warsztaty artystyczne dla młodzieży polskiego pochodzenia oraz wyjazdy do Polski na festiwale polonijnych zespołów folklorystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 80-91)

1.1. Działania dotyczące rozwinięcia akcji repatriacyjnej.

Kontrola wykazała, że w ramach podejmowania działań mających na celu rozwijanie akcji repatriacyjnej⁶, Ambasada przeprowadzała raz na 2-3 miesiące spotkania konsulów z Polonią w ramach dyżurów konsularnych. Spotkania te odbywały się zazwyczaj w siedzibach organizacji polonijnych. Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska poinformowała, m.in., że informacje o możliwościach repatriacji przekazywano osobom deklarującym polskie pochodzenie także za pośrednictwem nauczycieli języka polskiego oraz działaczy organizacji polonijnych, mających bezpośredni kontakt z osobami zainteresowanymi repatriacją. Problematyka repatriacyjna była jednym z głównych tematów, podejmowanych podczas corocznych zjazdów Rady Koordynacyjnej Związku Polaków Kazachstanu, organizowanych na podstawie wspólnej inicjatywy MSZ, Ambasady oraz ww. Związku. Stanowiły one także element programu zjazdów nauczycieli języka polskiego zorganizowanych z inicjatywy Ambasady (w 2010 r. i 2011 r. dwukrotnie, a w 2012 r. jeden raz).

(dowód: akta kontroli str. 5-8, 12-39)

W latach 2009 - 2012 odnotowano spadek liczby składanych wniosków o repatriację (z 97 wniosków złożonych w 2009 r., do 55 złożonych w 2012 r.).

W pomieszczeniach w których przyjmowane są m.in. osoby ubiegające się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, na tablicy z informacjami konsularnymi zamieszczona była m.in. informacja w języku rosyjskim dotycząca postępowania przy składaniu wniosku o wizę krajową w celu repatriacji. W pomieszczeniu tym, poza kilkoma egzemplarzami kwartalnika „Głos Polski” (za okres styczeń-marzec 2010 r.) oraz formularzami wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, nie było żadnych innych materiałów informacyjnych, np. książek, czy ulotek zawierających informacje o repatriacji. W innym pomieszczeniu oznakowanym tabliczką *Pokój rozmów*, służącym bezpośredniemu przyjmowaniu wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji, przeprowadzaniu rozmów z wnioskodawcami oraz weryfikacji przedłożonych dokumentów znajdowały się

⁶ Rządowy Program – Kierunek 6. Pomoc Polakom na Wschodzie, repatriacja, migracje.

m.in. ulotki Polskiej Akcji Humanitarnej pn. *Aktywizacja zawodowa i zatrudnianie repatriantów, przewodnik dla repatriantów i pracodawców* oraz jeden egzemplarz książki pn. *Polska dla Ciebie. Poradnik dla repatriantów i cudzoziemców* wydanej w 2012 r. Kontrola wykazała, że w magazynie Wydziału Konsularnego Ambasady znajdowało się 14 egzemplarzy ww. książki oraz jeden egzemplarz tej publikacji z 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 248-263)

Odnośnie rozpowszechniania materiałów informacyjnych o repatriacji Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska poinformowała m.in., iż: *Broszurki informacyjne o repatriacji są przekazywane na spotkaniach konsula ze środowiskami polonijnymi oraz przekazywane są nauczycielom i działaczom polonijnym, celem ich rozprowadzenia wśród zainteresowanych.* Poinformowała także, iż: *W związku z tym, że temat repatriacji jest w Kazachstanie drażliwy staramy się nie afiszować z materiałami informacyjnymi nt. repatriacji w taki sposób, by docierały one łatwo do obywateli Kazachstanu niemających polskich korzeni. Dlatego też broszurki i książki repatriacyjne nie są ogólnodostępne w poczekalni Konsulatu, gdyż w niej przebywają w 90 procentach osoby składające wnioski o wizy (Schengen) i nie mające żadnych związków z Polską. W poczekalni umieściliśmy więc bazowe informacje nt. repatriacji, a bardziej szczegółowe materiały (w tym broszurki i książki) przekazujemy w Konsulacie na wyraźną prośbę osoby zainteresowanej. Trzeba podkreślić, że po ponad 12 latach funkcjonowania Ustawy o repatriacji wiedza o niej jest wśród Polonii powszechna i nie wymaga jakiś specjalnych akcji informacyjnych ze strony Placówki, najczęstsze pytania potencjalnych repatriantów, kierowane do pracowników WK, koncentrują się przede wszystkim wokół problemu długiego oczekiwania na otrzymanie zaproszenia z gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 21-39)

Nie kwestionując stanowiska Ambasady o nieupublicznianiu materiałów dotyczących repatriacji wśród osób ubiegających się o wizę niezwiązanych z polską diasporą, NIK zwraca uwagę, iż dostępne w Wydziale Konsularnym Ambasady materiały o repatriacji, powinny być wzbogacone o informacje dotyczące życia w Polsce i wszystkich skutków decyzji o repatriacji, co potwierdzają informacje przekazywane przez konsula w sprawozdaniach do MSZ.

Analiza ww. sprawozdań konsularnych wykazała, iż w sprawozdaniu za 2009 r. (sporządzonym 14.01.2010 r. i przesłanym do MSZ 20.01.2010 r.) podano m.in. (str. 8-9), iż zachodzi konieczność lepszego przygotowywania repatriantów do znalezienia się w polskich realiach. Jako bardzo istotne wskazano przekazywanie im podstawowej wiedzy na temat życia w Polsce, mechanizmów funkcjonowania społeczeństwa, praw i obowiązków obywatela, tak aby repatrianci przed wyjazdem posiadali przynajmniej podstawowe informacje na temat zasad funkcjonowania struktur socjalnych jak: opieka medyczna, pomoc społeczna, system oświaty, zasiłki dla bezrobotnych, sprawy emerytalne. Zaznaczono przy tym, że broszura omawiająca te i inne, niezbędne tematy dotyczące życia w Polsce pozwoliłaby zarówno bardziej świadomie podejmować decyzje o wyjeździe, jak też lepiej radzić sobie w początkowym okresie życia w Kraju. Niepowodzenie w procesie repatriacji kończące się powrotem do Kazachstanu, jest zarówno osobistą tragedią repatrianta

i jego rodziny, jak też łączy się ze znacznymi kosztami poniesionymi przez stronę polską. Koszt opracowania takiej publikacji, w porównaniu z kosztami ponoszonymi na nieudane repatriacje byłby niewielki. Po stronie polskiej skutkowałoby to bardziej racjonalnym wykorzystaniem środków przeznaczonych na repatriację tak przez gminy, jak i przez budżet państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1125)

Kontrola wykazała, iż ww. broszura nie powstała, gdyż jak poinformowała z upoważnienia Ambasadora RP w Astanie Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska: *nie zostało zdecydowane, kto miałby ją opracować. W sprawozdaniu konsularnym przedstawiono jedynie ogólną koncepcję tego pomysłu i podano pod rozwagę ewentualność jego realizacji. Konsulat nie otrzymał potem polecenia wykonania tego zadania. Systematycznie publikowana jest natomiast przez Polską Akcję Humanitarną obszerna, ponad 500-stronicowa książka „Polska dla Ciebie. Poradnik dla repatrianta”. Jest ona wydawana w dwóch językach, polskim i rosyjskim, co czyni ją przystępniejszą dla kazachstańskich repatriantów. Zawiera ona dokładne i szczegółowe informacje, o których wspomniano w powyższym sprawozdaniu. Placówka zakupuje te książki, co roku, od 2009 r. i dystrybuje w środowisku polonijnym.*

(dowód: akta kontroli str. 132-179)

Dodać trzeba, że materiały informacyjne dotyczące repatriacji, nie były opracowywane przez administrację państwową, tylko przez Polską Akcję Humanitarną.

1.2. Działania dotyczące rozwoju polskich mediów.

Ambasada nie udokumentowała żadnych działań w kierunku rozwoju mediów polonijnych. Zobowiązanie to określono w dokumencie pn. *Zadania dla Ambasady RP w Astanie na 2013 rok* - części III, punkt e), w którym nakazano m.in. wprowadzanie nowoczesnych środków wsparcia dla środowisk i organizacji polonijnych oraz podejmowanie działań na rzecz rozwoju mediów polonijnych, w tym elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 44-55, 1193-1198)

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła, m.in. że słaby poziom znajomości języka polskiego w mowie i piśmie wśród potencjalnych repatriantów powoduje, iż medialne akcje informacyjne mają niską skuteczność, podobnie jak działania informacyjne za pośrednictwem mediów elektronicznych. Dostęp do internetu również nie jest powszechny wśród mieszkańców wsi i małych miast. Jedynym pismem, które ukazuje się od 2005 r. w okręgu konsularnym Ambasady RP w Astanie, jest kwartalnik „Głos Polski”, któremu w latach 2010-2012 wydział konsularny Ambasady udzielił wsparcia finansowego w łącznej kwocie 5400 euro na pokrycie kosztów funkcjonowania redakcji (zakup papieru i materiałów eksploatacyjnych oraz kolportaż kwartalnika). Analiza zawartości trzech kwartalników „Głos Polski”, wykazała, że poza informacją o nowych okręgach konsularnych, powstałych w związku z utworzeniem Ambasady RP w Astanie, nie było w nich żadnych informacji odnoszących się do procedur repatriacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 21-39, 1205-1312)

1.3. Działania dotyczące wspierania oświaty polonijnej i promocji języka polskiego.

Dane dotyczące liczby placówek edukacyjnych funkcjonujących w Republice Kazachstanu przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie				
	Wg stanu na 31 grudnia	Liczba placówek w systemie edukacyjnym w Republice Kazachstanu, w których nauczano języka polskiego, jako języka ojczystego	Liczba placówek w polskim systemie edukacyjnym, do których uczęszczały osoby polskiego pochodzenia	Liczba szkółek polonijnych	Liczba placówek szkolnictwa polskojęzycznego
1	2007	brak danych	Brak danych	Brak danych	Brak danych
2	2009	5	0	3	8
3	2012	13	0	9	22

(dowód: akta kontroli str. 77-78)

Liczba placówek, w których nauczano języka polskiego w kolejnych latach wykazanych w powyższej tabeli zależała od możliwości zaangażowania nauczycieli przez podmioty prowadzące te placówki.

Zadania dla Ambasady RP w Astanie związane ze wspieraniem działalności polonijnej, w szczególności związane z utrzymaniem polonijnej działalności oświatowej oraz aktywności kulturalnej, były każdorazowo określone na dany rok w *Planie Współpracy z Polonią i Polakami za granicą*, opracowywanym przez MSZ. Określano je także w planach pracy Ambasady, bądź wydziału konsularnego.

(dowód: akta kontroli str. 1019-1198)

Kontrola wykazała, że od 2002 r., do czasu zakończenia kontroli nie została podpisana przez Rząd Polski nowa umowa z Kazachstanem o współpracy w dziedzinie oświaty, regulująca m.in. status prawny polskich nauczycieli. Zadanie doprowadzenia przez Ambasadę do podpisania ww. umowy zawarto w dokumencie pn. *Zadania dla Ambasady RP w Astanie na 2013 rok - punkt II. Priorytetowe zadania*. Brak wspomnianej umowy dwustronnej skutkuje trudnościami w uzyskaniu wizy pobytowej dla nauczycieli języka polskiego, co utrudnia nauczanie języka polskiego przyszłych repatriantów jeszcze na terenie Kazachstanu.

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła, że: *Według ocen Związku Polaków Kazachstanu, dla zapewnienia potrzeb organizacji polonijnych w całym kraju, w tym przygotowania osób do repatriacji, potrzeba obecnie przynajmniej 22 nauczycieli z Polski każdego roku. (...) Z racji, iż od ponad 10 lat nie udaje się podpisać dwustronnej polsko-kazachstańskiej umowy ws. Współpracy edukacyjnej (ze względu na obstrukcję strony kazachstańskiej), co roku otrzymanie wiz wjazdowych i możliwość podejmowania pracy dydaktycznej przez polskich pedagogów stoi pod znakiem zapytania i jest elementem*

wielomiesięcznych, trudnych negocjacji placówki ze stroną kazachską. W 2013 r. Placówce udało się osiągnąć to, że nauczyciele otrzymali np. kazachskie służbowe wizy roczne do paszportów służbowych MSZ RP, ale uprawniające jedynie do 3-miesięcznego okresu nieprzerwanego pobytu – co 3 miesiące muszą więc oni opuścić Kazachstan. Wizy te nie gwarantują też prawa do pracy w Kazachstanie dla ich posiadaczy, a sami nauczyciele traktowani są jako goście ambasady i podejmują pracę na ryzyko dyrektorów szkół. Maleje zainteresowanie nauką języka polskiego wśród Polonii, zwłaszcza wśród osób średniego i starszego pokolenia. W 2005 r. języka polskiego uczyło się ok. 2300 osób, w 50 ośrodkach nauczania, w 2013 r. liczba uczących się to ok. 1300 osób w niespełna 30 ośrodkach dydaktycznych. Tendencja malejąca związana jest (...) przede wszystkim z coraz powszechniejszym rozczarowaniem miejscowych Polaków z powodu trudności w zagwarantowaniu możliwości wyjazdu do Polski w charakterze repatriantów. (...) Należy też zauważyć coraz częstsze wyjazdy Polonii do Polski z pominięciem długotrwałej procedury repatriacyjnej (np. w ramach Karty Polaka), oraz na postępującą emigrację obywateli kazachstańskich polskiego pochodzenia do Rosji oraz zauważalną w ostatnich latach tendencję emigracji osób nie-kazachskiego pochodzenia, także o polskich korzeniach – na Białoruś. Trzeba też zauważyć fakt szybkiego wzrostu gospodarczego w Kazachstanie (w ostatnich latach 5-7 procent rocznie), co sprzyja pojawieniu się perspektywy stabilnego zatrudnienia i kariery, a co za tym idzie i socjalnego bezpieczeństwa dla wielu przedstawicieli polskiej mniejszości.

(dowód: akta kontroli str. 21-39)

Odnosnie braku podpisania ww. umowy, Ambasador Pan Jacek Kluczkowski w wyjaśnieniu z dnia 5 grudnia 2013 r. podał m.in., iż: *Na chwilę obecną żadna ze stron nie zgłasza zastrzeżeń do uzgodnionego tekstu umowy. Deklarowaną intencją strony kazachstańskiej jest powiązanie momentu podpisania umowy z jakimś ważnym wydarzeniem w stosunkach dwustronnych oraz z kolejnymi porozumieniami dwustronnymi dotyczącymi zagadnień innych niż kwestie oświaty polonijnej.*

(dowód: akta kontroli str. 132-150)

Zdaniem NIK, brak podpisanej umowy między stroną polską i kazachską, która uregulowałaby status polskich nauczycieli, utrudnia potencjalnym repatriantom dostęp do nauki języka polskiego. Biorąc pod uwagę, że nauczyciele języka polskiego stanowią jedno z istotnych źródeł przekazywania informacji o warunkach repatriacji przyszłym repatriantom i ich rodzinom, trzeba czynić starania w kierunku doprowadzenia do podpisania tej umowy.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Ambasada nie zrealizowała zadań określonych w *Rządowym Programie*, dotyczących rozwinięcia akcji repatriacyjnej, rozwoju szkolnictwa polskojęzycznego i polskich mediów. NIK zwraca przy tym uwagę, że MSZ nie udzielał Ambasadzie ukierunkowanego wsparcia odnoszącego się do sposobu realizacji zadań *Rządowego Programu*.

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

Stan prawny

Zasady i terminy rozpatrywania spraw przez konsula, określa Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem⁷. Zgodnie z § 9 ww. zarządzenia, 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 sprawy. Stosownie do § 14 ust. 1 i 2 powołanego zarządzenia, konsul informuje stronę o wszczęciu postępowania oraz o przewidywanym terminie jego zakończenia, a także nie zawiadamia strony o wszczęciu postępowania, jeżeli sprawa zostanie załatwiona w terminie nie przekraczającym 14 dni. W razie powstania okoliczności powodujących konieczność przedłużenia ustalonego terminu załatwienia sprawy, konsul zawiadamia o tym stronę, wyznaczając równocześnie nowy termin.

Zgodnie z art. 32 u.o.r. konsul prowadzi m.in. rejestr złożonych wniosków i decyzji wydanych w sprawach wydania wizy krajowej w celu repatriacji.

Opis stanu faktycznego

W okresie 2001 – 2013 (do 25 listopada) do konsula zostało złożonych 1 514 wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji (obejmujących w tych wnioskach dodatkowo 519 dzieci).

Szczegółowe dane dotyczące liczby złożonych wniosków, wydanych decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz repatriantów, 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*
1	2001-2007	1151 wniosków osób dorosłych plus 386 dzieci ujętych we wnioskach	1357	217
2	2008 r.	56 wniosków osób dorosłych plus 22 dzieci ujętych we wnioskach	78	128
3	2009 r.	97 wniosków osób dorosłych plus 38 dzieci ujętych we wnioskach	111	75
4	2010 r.	92 wnioski osób dorosłych plus 51 dzieci ujętych we wnioskach	104	62**
5	2011 r.	36 wniosków	31	98**
6	2012 r.	55 wniosków osób dorosłych plus 14 dzieci ujętych we wnioskach	64	55**
7	2013 r. (do 25.11.)	27 wniosków osób dorosłych plus 8 dzieci ujętych we wnioskach	22	86**
8	Łącznie 2008 - 2013 (do 25.11.)	365 wniosków osób dorosłych plus 133 dzieci ujętych we wnioskach	410	504**
9	Razem 2001-2013 (do 25.11.)	1514 wniosków osób dorosłych plus 519 dzieci ujętych we wnioskach	1767	721***

* liczba osób wliczając nieletnie dziecko repatrianta

** dane na podstawie systemu Wiza Konsul, wliczając członków rodziny

*** nie uwzględniono dwóch osób obywatelstwa rosyjskiego, członków rodziny repatrianta.

(dowód: akta kontroli str. 21-32, 56-57)

⁷ T.j. M. P. z 1995 r., Nr 35, poz. 233, zwane dalej Zarządzeniem Ministra SZ.

Wg informacji przedstawionej przez konsula kontrolerom NIK, w latach 2010-2013 nie wystąpiły przypadki odmowy wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz odmowy uznania wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia. Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła, że Wydział Konsularny w Astanie nie dysponuje danymi o odmowach za lata 2001-2009, gdyż zakres rejestru nie obejmował takich danych.

(dowód: akta kontroli str. 21, 33-39)

Analiza dokumentacji 40 postępowań⁸ o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji w latach 2007-2013 pod kątem prawidłowości i terminowości rozpatrywania wniosków oraz wydawania przez konsula decyzji, a także obiegu dokumentacji pomiędzy stronami zaangażowanymi w ten proces wykazała, że w przypadku tylko czterech spraw, proces ten odbywał się prawidłowo, tj. konsul wydawał decyzje zgodnie z obowiązującymi zasadami i w terminach w nich określonych, informując niezwłocznie wszystkie strony postępowania. W pozostałych zbadanych sprawach (36) stwierdzono nieprawidłowości, które przedstawiono w dalszej części wystąpienia w punkcie *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 325-920)

W załączniku do pisma Konsulatu Generalnego RP w Ałmaty z października 2009 r., do Wydziału Konsularnego Ambasady przekazano dokumentację osób, które złożyły wnioski o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji, a także wskazano 46 spraw z lat 2001-2006, które podlegały wyjaśnieniu. Wydział Konsularny Ambasady przez cztery lata, tj. do listopada 2013 r., nie podejmował żadnych działań w celu wyjaśnienia ww. 46 spraw.

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła, że: *Ówczesny kierownik Wydziału Konsularnego w Astanie p. Bartosz Jabłoński nie zarejestrował pisma w kancelarii, leżało w szafie wśród archiwalnych spraw repatriacyjnych, gdzie je znalazłam robiąc aktualizacje wniosków repatriacyjnych, w listopadzie 2013 r. Uznałam, że dokument tej wagi powinien zostać zarejestrowany oraz umieszczony w Kancelarii, w pismach przychodzących i przekazałam go do rejestracji. Ponadto wyjaśniła, iż: (...) Sprawy te są z lat 2001-2006, więc w życiu tych wnioskodawców mogło się wiele zmienić. W listopadzie, gdy wspomniany dokument trafił w moje ręce, przesałam do każdej z tych osób list z pytaniem o ich sytuację w kontekście repatriacji do Polski. Na chwilę obecną jesteśmy w trakcie kompletowania odpowiedzi.*

(dowód: akta kontroli str. 117-128)

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska, po objęciu stanowiska, przeprowadziła dwie aktualizacje wniosków o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji. Pani konsul wyjaśniła, że: *Od kwietnia do czerwca 2013 r. przeprowadziliśmy aktualizację wniosków repatriacyjnych z lat 2001-2002, natomiast od sierpnia do połowy listopada 2013 r. przeprowadziliśmy aktualizację wniosków z lat 2003-2006. W planach mamy: w styczniu 2014 rozpoczęcie aktualizacji wniosków z lat 2007-2010, a w kwietniu 2014 z lat 2011-2012.*

(dowód: akta kontroli str. 117-128)

W Wydziale Konsularnym Ambasady prowadzone są dwa rejestry, do których wprowadzane są informacje o złożonych wnioskach i wydanych decyzjach w sprawach osób, które ubiegały się o wizę krajową w celu repatriacji. Jeden rejestr stanowi plik Excel, w którym prowadzi się *Rejestr osób poddanych procesowi*

⁸ wybranych w sposób losowy.

repatriacji, natomiast drugi rejestr stanowi system informatyczny Wiza Konsul, który funkcjonuje od kwietnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 181-196)

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku kontroli dokumentacji 40 postępowań z lat 2007-2013, w sprawach wniosków o wydanie wizen krajowej w celu repatriacji, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) W 19 przypadkach (48 % zbadanych) konsul wydawał decyzję o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia w terminie od 18 do 195 dni od dnia złożenia wniosku, przy tym w aktach sprawy nie było informacji o przyczynach niezakończono sprawy w terminie 14 dni i o powiadomieniu wnioskodawcy o przewidywanym terminie rozstrzygnięcia sprawy,
- 2) W 19 (48% zbadanych) przypadkach konsul nie przekazywał niezwłocznie do MSWiA/MSW decyzji o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia. Decyzje te przysyłano do MSW po upływie od 17 do 260 dni od daty ich wydania, a do wnioskodawcy po upływie od 17 do 214 dni od daty ich wydania,
- 3) W 28 przypadkach (70% zbadanych) konsul wydawał decyzje o przyrzeczeniu wydania wnioskodawcy wizen krajowej w celu repatriacji w terminie od 17 do 156 dni, liczonym od daty wydania⁹, bądź otrzymania z MSW postanowienia¹⁰, umożliwiającego wydanie takiej decyzji. Konsul nie informował wnioskodawcy o niezakończono sprawy w terminie 14 dni i wyznaczeniu terminu jej zakończenia,
- 4) W dziewięciu przypadkach (23% zbadanych) konsul nie przekazywał niezwłocznie wnioskodawcy, decyzji o przyrzeczeniu wydania wizen krajowej w celu repatriacji, bądź pisemnego powiadomienia o rozstrzygnięciu sprawy z zakresu repatriacji. Decyzje te przysyłano po upływie od 20 do 666 dni, liczonych od dnia wydania decyzji bądź sporządzenia pisma,
- 5) W jednym przypadku¹¹ konsul przez ponad sześć lat nie przekazał do MSWiA decyzji o uznaniu wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia, co skutkowało powtórным złożeniem przez tę osobę wniosku o wydanie wizen krajowej w celu repatriacji i wydaniem drugiej decyzji o uznaniu jej za osobę polskiego pochodzenia,
- 6) W 12 przypadkach (30% zbadanych) akta sprawy były niekompletne, tj. brakowało np. dokumentacji potwierdzającej przekazanie do MSWiA/MSW wniosków osób i decyzji konsula, czy też brak było załączników do składanych wniosków,
- 7) W przypadku wszystkich sześciu wniosków o wydanie wizen krajowej w celu repatriacji wybranych do zbadania z lat 2012-2013, ustalono, iż wnioskodawcy złożyli je na formularzach stanowiących załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 czerwca 2004 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizen wjazdowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku¹², pomimo, iż od dnia 21 stycznia 2012 r. obowiązywał formularz stanowiący załącznik do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizen krajowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku¹³. Skutkiem powyższego, konsul przyjmując wniosek na niewłaściwym formularzu, nie uzyskiwał informacji, wymaganej w obowiązującym „nowym” formularzu, tj. w pkt R. 3 „Osoby mieszkające na terytorium RP, z którymi

⁹ 23 przypadki, w których w aktach sprawy brak było potwierdzenia, kiedy dokument wpłynął do Ambasady.

¹⁰ Pięć przypadków.

¹¹ Sprawa obywatela S. R.

¹² Dz. U. Nr 165, poz. 1733.

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 46.

można kontaktować się w związku z prowadzonym postępowaniem o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji". W ocenie NIK, brak tej informacji, mógł mieć istotny wpływ na termin rozpatrzenia sprawy w całym procesie repatriacji. Ponadto skutkiem przyjęcia przez konsula wniosku na niewłaściwym formularzu, było także niesporządzenie przez konsula informacji zawartej w „nowym” formularzu w części VI. Adnotacje urzędowe, w punkcie 3 „*Informacja na temat wnioskodawcy i jego rodziny, z którą zamierza się repatriować do RP (obecna sytuacja materialno-socjalna oraz oczekiwania, co do warunków w miejscu osiedlenia w Polsce)*". Zdaniem NIK, mogło to mieć wpływ zarówno na wydłużenie czasu ustalenia, czy wnioskodawca ma zapewnione warunki do osiedlenia w Polsce, a także czy ewentualna propozycja warunków osiedlenia spełnia oczekiwania wnioskodawcy. NIK zauważa też, że konsul nie podejmował żadnych działań w celu pozyskania brakujących danych w żaden inny sposób, a MSWiA/MSW nie zwracało się nigdy o takie dane do konsula.

(dowód: akta kontroli str. 21-247, 325-920, 313-1323)

W ocenie NIK, przyczyną powyższych nieprawidłowości było nierzetelne i niezgodne z obowiązującymi przepisami postępowanie konsułów przy rozpatrywaniu wniosków i nieuzasadnione przedłużanie terminów przy wydawaniu decyzji i przekazywaniu dokumentów zarówno do MSWiA/MSW jak i wnioskodawców. NIK zauważa, iż w żadnym przypadku, w którym sprawa nie została rozstrzygnięta w terminie 14 dni, wnioskodawcy nie zostali poinformowani, o innym terminie załatwienia sprawy, co było niezgodne z § 14 ust. 2 Zarządzenia Ministra SZ. Skutkiem powyższych nieprawidłowości było przedłużanie się procedury repatriacyjnej wnioskodawców, co w konsekwencji mogło mieć wpływ na ich ostateczną decyzję w sprawie osiedlenia się w Polsce.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą Konsulowie/Wicekonsulowie prowadzący zbadane sprawy, tj.: Barbara Kaczmarczyk, Beata Kostrzewa oraz poprzedni Kierownicy Wydziału Konsularnego Tomasz Wielgomas i Bartosz Jabłoński, a także obecny Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska, którzy nie dołożyli należytej staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków służbowych.

8) Kontrola wykazała, że zarówno rejestr prowadzony w programach Excel, jak i Wiza Konsul, prowadzone były nierzetelnie.

Na podstawie losowo wybranej dokumentacji 40 osób, które złożyły wnioski o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji ustalono, iż w rejestrze prowadzonym w programie Excel:

- nie figurowały dane pięciu osób (dane te figurowały w systemie Wiza Konsul),
- w przypadku pięciu osób nie wpisano informacji, iż osoby te wyjechały już z Kazachstanu,
- w przypadku dwóch osób podano informację o treści Zgoda, pomimo, iż w aktach osobowych brak było informacji, iż osoby te uzyskały zgodę na wydanie wizej krajowej w celu repatriacji,
- w dwóch przypadkach nie podano informacji, iż osoby posiadały decyzję o przyrzeczeniu wydania wizej krajowej w celu repatriacji, pomimo, iż decyzja taka została wydana przez konsula.

(dowód: akta kontroli str. 285-322)

Na podstawie losowo wybranej próby 13 osób, które złożyły wnioski o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji ustalono, iż w rejestrze prowadzonym

w systemie Wiza Konsul, dane z wniosków zostały wprowadzone z opóźnieniem wynoszącym od pięciu do 358 dni, licząc od dnia złożenia wniosku.

(dowód: akta kontroli str. 264-284)

Skutkiem powyższego, dane przekazane kontrolerom NIK, dotyczące liczby złożonych wniosków, wydanych decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz repatriantów w latach 2001-2013, nie są wiarygodne. Potwierdziła to także kontrola rejestru prowadzonego w programie Excel, w którym dane z ww. okresu były inne, niż te, które przekazano kontrolerom NIK w trakcie kontroli. Dwukrotna próba wygenerowania danych z pliku Excel wskazała odmienne dane statystyczne. Pracownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Anika Błaszczuk, nie była w stanie wygenerować danych zgodnych z uprzednio przekazanymi kontrolerom NIK i wyjaśniła, że przyczyną ww. problemu jest: *niekonsekwentne wprowadzanie danych do pliku Excela, w przypadku filtrowania danych repatriantów konieczne jest ręczne odznaczanie osób, które należą do okręgu Konsulatu Generalnego w Ałmaty. (...) dane były wprowadzane chaotycznie, często podawano tylko miejscowość i ulicę, co znacząco utrudnia przypisanie repatrianta do właściwego okręgu konsularnego.*

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 285-324)

Odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowości były osoby wprowadzające dane do ww. systemów, tj. konsulowie i pracownicy merytoryczni.

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła m.in., iż: *Ambasada nie ma technicznych możliwości dokonać wiarygodnego zestawienia złożonych wniosków w tym podziale czasowym. Do połowy 2010 roku prowadzona była jedynie baza danych w tabelach Excel, w której nie ma opcji wpisania dokładnej, co do dnia, daty rejestracji wniosku. Można więc dokonać jedynie wyszukiwania liczby złożonych wniosków w danym roku – i to też jedynie sugerując się datą podjęcia przez konsula decyzji o polskim pochodzeniu, gdyż jest to pierwsza data wpisywana obowiązkowo do systemu Excel. W ten sposób została skonstruowana ta tabelaryczna baza danych. Dokładne, co do dnia, dane dot. liczby złożonych wniosków, można uzyskać z systemu Wiza – Konsul, ale był on zainstalowany na Placówce w IV 2010 r. a ówczesny konsul nie od razu rejestrował w nim wnioski o repatriację. W początkowych kilku miesiącach funkcjonowania systemu Wiza- Konsul panowała pewna rozbieżność - albo kontynuowano rejestrację wniosków tylko w bazie Excel, nie rejestrując ich już w Wizie-Konsul, albo tylko w Wizie – Konsul, albo (rzadko) i tu, i tu. Od listopada 2011 r. główną bazą rejestracyjną prowadzoną przez konsula jest system Wiza – Konsul. Problem jednak w tym, że w systemie Wiza – Konsul rejestruje się sprawy a nie poszczególne osoby. Jeżeli więc wnioski o wizy repatriacyjne złoży jedna rodzina złożona z 4 osób (np. ojciec, matka, babcia i dorosły potomek), w statystyce nie zostanie to zarejestrowane jako: 4 wnioskodawców, lecz jako 1 sprawa repatriacyjna o wygenerowanym przez system numerze - co zaciemni obraz rzeczywistej liczby złożonych wniosków. Tak jest jednak skonstruowany ten system.*

(dowód: akta kontroli str. 181-196)

Odnosnie wprowadzania danych do ww. rejestrów, Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła m.in., iż: *Od września br. (...) rejestracją tych danych zajął się inny pracownik, który wcześniej tego nie robił, co spowodowało początkowe opóźnienia o kilka dni między przyjęciem wniosku a zarejestrowaniem oraz wpłynęło na fakt, że nie wszystkie rubryki w procesie rejestracji zostały prawidłowo wypełnione (...) W miarę możliwości czasowych staramy się prowadzić oba systemy rejestracji – kontynuować poprzedni*

system Excel oraz Wizę – Konsul. (...) Generalnie obie bazy mają i wady i zalety, lecz konsul musi się zastanowić nad sensem prowadzenia obu jednocześnie (choćby ze względów czasowych oraz żeby nie mnożyć bytów ponad potrzebę).

(dowód: akta kontroli str. 181-196)

W ocenie NIK, w związku z nierzetelnie prowadzonymi rejestrami, konsulowie nie dysponowali kompletnymi i precyzyjnymi danymi, o liczbie złożonych wniosków i wydanych decyzji w sprawach wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Utrudniało to też kontrolę i monitoring terminowości rozpatrywania spraw.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż od 2011 r. Ambasada bezskutecznie podejmowała działania w MSZ w celu pozyskania pracownika z uprawnieniami konsularnymi. Na dzień zakończenia kontroli NIK¹⁴, w Wydziale Konsularnym Ambasady zatrudniona była tylko jedna osoba z uprawnieniami konsularnymi, tj. Kierownik Wydziału, co przy zakresie zadań związanych z wydawaniem wiz może nie gwarantować terminowego wykonywania obowiązków związanych z procesem repatriacji. Zdaniem NIK, należy kontynuować działania mające na celu zatrudnienie dodatkowego pracownika w wydziale konsularnym.

(dowód: akta kontroli str. 21-116, 117-223, 325-920)

NIK zwraca ponadto uwagę, że przyjazd Kierownika Referatu Administracyjno-Finansowego, dopiero 1 grudnia 2013 r., a więc na tydzień przed zakończeniem kontroli NIK, uniemożliwił kontrolerom NIK potwierdzenie zgodności z ewidencją księgową otrzymanych danych finansowych za lata 2007-2012 do dnia 10 grudnia 2013 r., tj. do zakończenia badań kontrolnych. Kierownik Referatu Administracyjno-Finansowego Pani Wioletta Piast, poinformowała kontrolerów NIK m.in., iż nie posiadała dostępu do tych danych w wersji elektronicznej, ze względu na problemy z oprogramowaniem komputera.

(dowód: akta kontroli str. 203-215)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania poszczególnych konsułów w okresie objętym kontrolą, związane z realizacją zadań odnoszących się do rozpatrywania spraw osób ubiegających się o status repatrianta oraz prowadzenia rejestrów z tym związanych.

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

Stan prawny

Zgodnie z art. 17 ust. 1 u.o.r. repatriantowi oraz przybywającym z nim do Rzeczypospolitej Polskiej członkom najbliższej rodziny repatrianta, pozostającym we wspólnym gospodarstwie domowym, udziela się jednorazowo pomocy ze środków budżetu państwa m.in. na pokrycie kosztów przejazdu od najbliższego jego miejsca zamieszkania za granicą stacji kolejowej do miejsca osiedlenia się w Rzeczypospolitej Polskiej, w wysokości ceny biletu kolejowego drugiej klasy oraz równowartości ceny jednego biletu kolejowego drugiej klasy na pokrycie kosztów przewozu mienia.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o.r. 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.

Zasady organizacji kursów nauki języka polskiego określono w rozporządzeniu RM z 21 maja 2002 r. Wskazano w nim m.in., iż w kursie języka polskiego, może

¹⁴ Czynności kontrolne w Ambasadzie RP w Astanie zakończono 10 grudnia 2013 r.

Opis stanu
faktycznego

uczestniczyć m.in. osoba, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy repatriacyjnej (§ 1 ust. 1 pkt 2), a liczba godzin dydaktycznych kursu języka polskiego może wynosić od 30 do 100 godzin (§ 4 ust. 2).

Szczegółowe zasady ustalania i rozliczania kosztów ponoszonych przez nauczycieli, prowadzących kursy języka polskiego dla ww. osób, zostały określone w komunikacie konsularnym z dnia 23 października 2009 r. wydanym przez Panią Barbarę Kaczmarczyk – III sekretarz w Ambasadzie. W komunikacie zobowiązano nauczycieli języka polskiego do prowadzenia dziennika zajęć oraz list obecności uczestników kursu. Ustalono także stawkę wynagrodzenia w wysokości 1 euro za jedną godzinę lekcyjną (45 min.) za każdego ucznia oraz poinformowano, iż wynagrodzenie będzie wypłacane na podstawie załączonych list, z potwierdzeniem podpisem obecności uczestników oraz datą przeprowadzonej lekcji.

W latach 2007-2013 (do 30.09.2013 r.) Ambada wykorzystała następujące środki z budżetu państwa na pomoc dla repatriantów:

w euro

2007 r.					
L.p.	Plan	Plan po zmianach	Wykonanie	4: 2 %	4:3 %
1	2	3	4	5	6
	0	3100,00	3100,00	-	100,00
2008 r.					
	0	10000,00	8562,80	-	85,63
2009 r.					
	0	4992,00	4992,00	-	100,00
2010 r.					
	0	10000,00	9904,41	-	99,04
2011 r.					
	0	4470,00	4470,00	-	100,00
2012 r.					
	0	7000,00	6604,00	-	94,34
2013 r. (stan na 30.09.2013 r.)					
	0	10000,00	2149,82	-	21,50

(dowód: akta kontroli str. 203-206)

Niskie wykorzystanie środków wg stanu na 30 września 2013 r., zdaniem Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzaty Tańskiej wynikało z faktu, iż większość nauczycieli w 2013 r. z powodu braku czasu nie zdecydowała się na organizowanie kursów nauki języka polskiego dla osób i członków ich rodzin posiadających przyrzeczenie wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Ponadto tylko jednemu repatriantowi konsul zakupił bilet podróży do Polski.

(dowód: akta kontroli str. 207)

Kontrola wykazała, iż w latach 2009-2013 (I połowa) konsul udzielił pomocy na pokrycie kosztów przejazdu do Rzeczypospolitej Polskiej, jednemu repatriantowi (zgodnie z jego wnioskiem) w kwocie 928,60 euro. W tym okresie tylko w jednym przypadku w 2011 r. konsul odmówił repatriantowi i jego rodzinie pokrycia kosztów podróży do Rzeczypospolitej Polskiej. W aktach sprawy brak było jakiegokolwiek informacji o przyczynach odmowy. Obecny Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła, iż: (...) *Przyczyn nie znam, na podaniu tej rodziny przyklejona jest kartka z napisem „brak środków”*.

(dowód: akta kontroli str. 58, 76, 117-128, 207, 215)

Szczegółowe badanie 16 spraw¹⁵ z lat 2010-2013 (I połowa), w których nauczyciele zwracali się do konsula o refundację wydatków poniesionych na naukę języka polskiego osób oraz członków ich rodzin posiadających przyrzeczenie wydania wizy krajowej w celu repatriacji wykazało, iż:

- w przypadku wszystkich spraw wydatki zostały poniesione na cele określone w u.o.r., tj. na naukę języka polskiego,
- w 13 z 16 spraw wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu RM z 21 maja 2002 r. oraz w komunikacie konsularnym z dnia 23 października 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 921-1018)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) nauczycielowi, który trzykrotnie zwrócił się do Wydziału Konsularnego Ambasady o wypłatę wynagrodzenia za naukę osób oraz członków ich rodzin, które posiadały decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji, wypłacono łącznie 654 euro za naukę 20 osób, za godziny nauki przekraczające limit 100 godzin nauki na każdą osobę. Było to niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia RM z 21 maja 2002 r., zgodnie z którym liczba godzin dydaktycznych kursu języka polskiego może wynosić od 30 do 100 godzin. Przekroczenia ponad obowiązujący limit godzin nauki wyniosły od 12 do 60 godzin za osobę. Skutkiem powyższego było nieuprawnione wypłacenie nauczycielowi ww. kwoty, a odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponoszą konsulowie, pełniący funkcje w danym okresie, którzy nie zweryfikowali poprawnie pod względem merytorycznym oraz formalnym i rachunkowym przedstawionych przez nauczyciela zestawień udzielonych lekcji oraz list obecności uczestników kursów.
- 2) w jednym przypadku nauczycielowi wypłacono łącznie kwotę 56 euro za naukę ośmiu osób w dniu, w którym nie odbywały się zajęcia. Było to niezgodne z komunikatem konsularnym z dnia 23 października 2009 r., zgodnie z którym środki miały być wypłacane na podstawie załączonych list, na których obecność miała być potwierdzona podpisem uczestnika kursu oraz datą przeprowadzonej lekcji. W ocenie NIK, świadczy to o nierzetelnej weryfikacji przez konsula przedłożonej przez nauczyciela listy obecności, czego skutkiem była nieuprawniona wypłata środków dla nauczyciela we wskazanej powyżej kwocie.
- 3) W jednej sprawie nauczycielowi wypłacono 110 euro za naukę pięciu osób, pomimo, iż na przedłożonych przez nauczyciela listach obecności brak było podpisów uczestników kursu, potwierdzających ich udział na zajęciach¹⁶. Było to niezgodne z zasadami rozliczania określonymi w komunikacie konsularnym z dnia 23 października 2009 r., zgodnie z którym wypłata środków miała następować na podstawie załączonych list, na których obecność miała być potwierdzona podpisem uczestnika kursu oraz datą przeprowadzonej lekcji. Powyższe świadczy o nierzetelnej weryfikacji przez konsula przedłożonej przez nauczyciela listy obecności, skutkiem czego była wypłata środków dla nauczyciela, pomimo iż nie dopełniono obowiązku określonego w ww. komunikacie, tj. podpisania listy przez uczestnika kursu.

(dowód: akta kontroli str. 921-1018)

¹⁵ Jako sprawę potraktowano wniosek nauczyciela o refundację wydatków poniesionych w danym okresie za naukę języka polskiego osób posiadających przyrzeczenie wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz członków ich rodzin.

¹⁶ Obywatel J.W. – brak podpisu na liście łącznie w 21 dniach, obywatel W.L. – brak podpisu na liście w 13 dniach, obywatel N.W. – brak podpisu na liście łącznie w 21 dniach.

W odniesieniu do wypłaty środków w kwocie 110 euro i 56 euro, Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła m.in., iż: (...) *Nie zatwierdzałam natomiast wniosku matematycznie - czyli nie wyliczałam jaka konkretna kwota ma być wypłacona, sądząc, że wyliczy to księgowy. Myślę, że nastąpiła pomyłka w obliczeniach.*

Odnosnie wypłaty środków w kwocie 654 euro, Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Pani Małgorzata Tańska wyjaśniła m.in., iż: *Konsul zapewne zinterpretował Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 maja 2002 r., jako definiujące limity dotyczące liczby godzin dydaktycznych kursu języka polskiego tylko w przypadku kursów prowadzonych na terenie Polski.*

(dowód: akta kontroli str. 181-196)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż w przypadku siedmiu zbadanych spraw, konsul zrefundował poniesione przez nauczycieli języka polskiego wydatki w łącznej kwocie 1209 euro za naukę języka polskiego 15 osób, które nie posiadały decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Byli to mężowie/żony osób, które posiadały decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji. Artykuł 18 ust. 1 u.o.r. stanowi, że osobie, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy wjazdowej w celu repatriacji, a także członkom jej najbliższej rodziny konsul może zapewnić pokrycie kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego, natomiast w rozporządzeniu RM z 21 maja 2002 r. wskazano, iż w kursie takim może uczestniczyć tylko osoba z przyrzeczeniem wydania wizy repatriacyjnej. Biorąc pod uwagę hierarchię źródeł prawa w Polsce, należy zatem uznać, iż wypłata środków dla ww. osób była działaniem prawidłowym.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania konsula związane z wykorzystywaniem środków z budżetu państwa na pomoc w ramach procesu repatriacji.

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 Kontroli¹⁷, wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań na rzecz podpisania ze stroną kazachską umowy o współpracy w dziedzinie oświaty, która może przyczynić się do wyeliminowania problemów związanych z pozyskiwaniem polskich nauczycieli na potrzeby nauki języka polskiego.
2. Podjęcie działań zapewniających:
 - zwiększenie zainteresowania diaspory polskiej możliwościami repatriacji,
 - rzetelne prowadzenie rejestrów zawierających informacje o liczbie złożonych wniosków, wydanych decyzji o przyrzeczeniu wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz wiz dla repatriantów,
 - terminowe rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz rzetelne dokumentowanie prowadzonych spraw,

¹⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

- niezwłoczne przekazywanie informacji związanych z rozpatrywaniem wniosku o wydanie wize krajowej w celu repatriacji, zarówno do MSW, jak i do wnioskodawcy,
- przyjmowanie wniosków o wydanie wize krajowej w celu repatriacji na właściwych formularzach,
- ciągłość prowadzenia spraw repatriacyjnych, w przypadku zmian kadrowych na stanowiskach konsularnych,
- wypłaty nauczycielom języka polskiego wynagrodzenia ze środków na pomoc dla repatriantów, zgodnie z obowiązującymi zasadami w tym zakresie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany powiadomić Najwyższą Izbę 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 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

.....
Podpis

