



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-07-03/2013

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/020 – Realizacja polityki migracyjnej Polski w odniesieniu do cudzoziemców deklarujących polskie pochodzenie
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
<i>Kontrolerzy</i>	1. Mirosława Guguła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85497 z dnia 4 listopada 2013 r. 2. Edyta Jamioł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85498 z dnia 4 listopada 2013 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Federacji Rosyjskiej, ul. Klimaszkina 4, 115 127 Moskwa (dalej <i>Ambasada</i>)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Zajączkowski, Nadzwyczajny i Pełnomocny Ambasador RP w Federacji Rosyjskiej <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-32)</p>
	Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają: <ul style="list-style-type: none">– Rządowy Program – Rządowy Program Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą¹,– P.M.P. - Polityka Migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania²,– 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,– zarządzenie Ministra SZ – zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Konsulem⁵,– Kierownik Wydziału Konsularnego lub Konsul – osoba pełniąca funkcję Kierownika Wydziału Konsularnego w Ambasadzie RP w Moskwie lub posiadająca uprawnienia konsularne,– wniosek – wniosek o wydanie wizy wjazdowej w celu repatriacji,– sprawa – postępowanie (ogół czynności) dotyczące procesu repatriacji od momentu jego zarejestrowania do czasu wydania wizy repatriacyjnej.
<i>Zakres kontroli</i>	Działania w zakresie 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 dokumentach Rządu⁶,

¹ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 30 października 2007 r.

² Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

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

⁴ Dz. U. Nr 67, poz. 613.

⁵ M. P. Nr 35, poz. 233.

- odnoszących się do cudzoziemców deklarujących pochodzenie polskie,
- działania w zakresie zadań realizowanych na podstawie rozwiązań przyjętych w aktach prawnych odnoszących się do cudzoziemców deklarujących pochodzenie polskie,
 - wykorzystanie 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. dnia zakończenia czynności kontrolnych.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację zadań objętych kontrolą⁷.

Pozytywna ocena dotyczy działań podejmowanych przez Ambasadę 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,
- rozpatrywania – w przeważającej liczbie - bez zbędnej zwłoki spraw związanych z wydawaniem wiz w celu repatriacji,
- informowania MSZ o problemach związanych z repatriacją.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- w czterech przypadkach zbyt długim prowadzeniu przez konsula postępowań przy wydawaniu wiz w celu repatriacji,
- nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji dotyczącej procesu wydawania wiz w celu repatriacji, polegającym na nieumieszczaniu na wnioskach pieczęci Wydziału Konsularnego, numeru akt sprawy, dat złożenia wniosków,
- przyjmowaniu i rozpatrywaniu przez Wydział Konsularny, w latach 2012 i 2013, wniosków o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji na niewłaściwych formularzach.

⁶ Rządowy Program i P.M.P.

⁷ 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 dokumentach Rządu

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 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.

Kontrola wykazała, że Ambasada nie otrzymała żadnych wytycznych w zakresie realizacji ww. zadań Programu Rządowego. NIK zwraca uwagę na fakt, że Rządowy Program nie był realizowany przez Ambasadę. Przyczyny braku jego realizacji leżały jednak poza Ambasadą. W latach 2007-2013 MSZ nie realizował bowiem samodzielnie oraz za pośrednictwem urzędów konsularnych przedsięwzięć na rzecz rozwinięcia akcji repatriacyjnej.

Analiza dokumentacji dotyczącej składanych wniosków o repatriację wykazała, że na terenach będących we właściwości okręgu konsularnego Ambasady⁸, mimo prowadzonych przez Konsula spotkań w środowiskach Polonii oraz dofinansowaniu działań kulturalnych i społecznych diaspory polskiej z terenów objętych repatriacją, a także wspierających oświatę polonijną i promocję języka, odnotowano spadek liczby składanych wniosków o repatriację. Według danych posiadanych przez Wydział Konsularny Ambasady w latach 2001-2003 złożono 59 wniosków o repatriację - średnio 19 w roku, a w latach 2007-2013 (I półrocze) złożono łącznie 72 wnioski, tj. średnio 11 wniosków w roku.

Analiza sprawozdań konsularnych za okres 2007-2012 wykazała, że Ambasador zgłaszał Ministrowi Spraw Zagranicznych problemy związane z procesem repatriacji, i tak m. in. w sprawozdaniu za 2007 r. stwierdził, że z roku na rok wzrasta liczba osób, które przeszły pomyślnie procedurę repatriacyjną i otrzymały przyrzeczenie wydania wizy repatriacyjnej, jednakże nie były repatriowane w związku z brakiem możliwości uzyskania warunków do osiedlenia się w Polsce. W sprawozdaniu konsularnym za 2008 r. ponownie sygnalizował problem z uzyskaniem warunków do osiedlenia się w Polsce. W jego opinii problem ten wymagał rozwiązań systemowych.

(dowód: akta kontroli str. 79-285, 290-294)

W przyjętej przez Radę Ministrów P.M.P. sformułowane zostały kierunki działania, zadania oraz systemowe rozwiązania i wytyczne dla administracji publicznej w zakresie migracji. Kierownik Wydziału Konsularnego podał w tej sprawie, iż do Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Moskwie z Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej MSZ) nie wpłynęły żadne informacje dotyczące zadań wynikających z ww. dokumentu. W okresie 2007-2013 (I półrocze) Ambasada, jak

⁸ Moskiewski Okręg Konsularny.

wyjaśnił Konsul, podejmowała działania rutynowe informujące o warunkach repatriacji z inicjatywy własnej (Wydziału Konsularnego) lub organizacji polonijnych. Informacje te były przekazywane w czasie spotkań okolicznościowych z Polonią⁹, zarówno w Moskwie, jak i w innych miastach okręgu konsularnego.

W latach 2007-2013 nie prowadzono zorganizowanych akcji informacyjnych poprzez media. Jak poinformował Konsul, informacje dotyczące repatriacji były zamieszczone w broszurze dwujęzycznej (polsko-rosyjskiej). Stwierdzono, że w Wydziale Konsularnym nie zachowały się ww. broszury, Konsul nie posiadał informacji o nakładzie broszur, jej autorze oraz sposobie przekazania ich placówce.

Na stronie internetowej¹⁰ i tablicy informacyjnej Placówki dostępne dla interesantów były: pełny tekst ustawy o repatriacji, wzory wniosków w sprawie wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz udzielenia zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dla członków najbliższej rodziny repatrianta. W celu pozyskania bardziej szczegółowych informacji o repatriacji, umieszczono też odesłanie do strony internetowej Urzędu do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców¹¹, mimo że Urząd ten przekształcono i od 2007 r. nie był właściwy w zakresie spraw związanych z procesem repatriacji. Konsul wyjaśnił, że odnośnik ten nie został usunięty z powodu przeoczenia. Informacje w sprawach pozyskania szczegółowych informacji o repatriacji zostały zaktualizowane jeszcze w trakcie kontroli.

1.1 Rozwój polskich mediów

Dane dotyczące liczby poszczególnych rodzajów polskojęzycznych mediów w Rosji (Moskiewski Okręg Konsularny) przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie	Liczba redakcji prasowych	Liczba mediów elektronicznych (TV, radio)	Liczba mediów internetowych	Łącznie
1	2007	4	0	2	6
2	2009	4	0	6	10
3	2012	2*	0	11	13

* Po zmianie granic okręgów w 2012 r. dwie redakcje prasowe znalazły się w granicach Irkuckiego Okręgu Konsularnego.

W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost liczby polskojęzycznych mediów internetowych z dwóch funkcjonujących w 2007 r. do 11 w 2012 r. Po zmianie granic okręgów w okręgu konsularnym Ambasady funkcjonowały dwa czasopisma.

Ambasada udzieliła pomocy w formie dotacji dla pisma „Rodacy” w Abakanie na łączną kwotę 990 euro.

(dowód: akta kontroli str. 46-49, 58-69)

⁹ Łącznie w ww. okresie zorganizowano ponad 70 wizyt/spotkań.

¹⁰ www.moskwa.msz.gov.pl.

¹¹ www.uric.gov.pl.

1.2 Działania dotyczące wspierania oświaty polonijnej i promocji języka polskiego

Dane dotyczące liczby placówek edukacyjnych funkcjonujących w Rosji (Moskiewski Okręg Konsularny) przedstawia poniższe zestawienie:

Lp.	Wyszczególnienie	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 polskiego pochodzenia	Liczba szkółek polonijnych	Liczba placówek szkolnictwa polskojęzycznego*
1	2007	1	1	65	ok. 20*
2	2009	1	1	28	26
3	2012	0**	1	21	21

* w tym: szkoły wyższe, na których prowadzone są lektoraty; licea i inne szkoły średnie w systemie oświaty Rosji, w których polski nauczany jest jako język obcy. Dane mają charakter szacunkowy, ponieważ brak jest szczegółowej informacji na temat ilości szkół wyższych, na których prowadzone były lektoraty z języka polskiego.

** Po zmianie granic okręgów w 2012 r. szkoła w Znamience (Republika Chakasja) znalazła się w granicach Irkuckiego Okręgu Konsularnego.

W okręgu konsularnym Ambasady, w okresie 2007-2012, zmalała liczba placówek, w których nauczano języka polskiego.

Kontrola wykazała, że Ambasada nie dysponowała celami/miernikami¹² zdefiniowanymi przez MSZ lub Ministerstwo Edukacji Narodowej w zakresie dostępności do polskojęzycznych szkół.

Kierownik wydziału Konsularnego podał, iż Ambasada nie otrzymała żadnych materiałów określających poziom dostępu do szkół. Dostęp do szkół różnej kategorii jest na bieżąco monitorowany przez Wydział Konsularny Ambasady poprzez:

- ankiety wysyłane do organizacji polonijnych, zawierające dane dotyczące szkolnictwa polskojęzycznego,
- konferencje nauczycieli języka polskiego w Rosji (w 2012 r. w Moskwie, w 2013 r. w Tomsku),
- inne spotkania np.: polonijne organizowane w Ambasadzie RP w Moskwie, jak również wyjazdy do organizacji polonijnych.

(dowód: akta kontroli str. 290-294)

W badanym okresie ze środków Ambasady udzielono pomocy finansowej na szkolnictwo w łącznej kwocie 45,9 tys. 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 szkoleń, konkursów, kolonii dla dzieci polonijnych w Polsce, rekrutacji na kursy języka polskiego.

(dowód: akta kontroli str. 35-47)

Ocena cząstkowa

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

¹² Za pomocą których można zweryfikować, czy osiągnięto zakładany poziom.

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, zostały określone w zarządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem. Zgodnie z § 9 zarządzenia Ministra SZ, 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.

Opis stanu faktycznego 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.

W sprawozdaniach konsularnych Wydziału Konsularnego za 2007 r. i 2008 r. odnotowano, że w ww. okresie prowadzono około 180 - 200 różnego rodzaju spraw związanych z repatriacją¹³. W odniesieniu do lat 2009, 2011 i 2012 w sprawozdaniach konsularnych podano, że zainteresowanie uzyskaniem wizy repatriacyjnej było na podobnym poziomie jak w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 79-285)

Kierownik Wydziału Konsularnego poinformował, że *poziom zainteresowania uzyskaniem wizy krajowej w celu repatriacji można określić na poziomie średnim. Główne przyczyny nie rozpoczynania procesu uzyskiwania takiej wizy to: brak dokumentów potwierdzających polskie pochodzenie; brak potwierdzenia zamieszkiwania na stałe (przed wejściem w życie ustawy o repatriacji) na terytorium obecnej Republiki Armenii, Republiki Azerbejdżanu, Republiki Gruzji, Republiki Kazachstanu, Republiki Kirgyskiej, Republiki Tadżykistanu, Republiki Turkmenistanu, Republiki Uzbekistanu albo azjatyckiej części Federacji Rosyjskiej; sytuacja rodzinna (starsi rodzice, teściowie itp.).*

(dowód: akta kontroli str. 306-310)

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2013 r. w Ambasadzie wydano łącznie 68 wiz w celu repatriacji. Nie stwierdzono przypadków odmowy wydania takiej wizy oraz odmowy uznania wnioskodawcy za osobę polskiego pochodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 51, 259-298)

¹³ Były to zagadnienia począwszy od ogólnych informacji udzielanych w formie pisemnej zainteresowanym udziałem w procedurze repatriacyjnej, aż po jej zakończenie, tj. zaproszenie wnioskodawcy po odbiór wizy repatriacyjnej.

Szczegółowe informacje dotyczące repatriacji przedstawia poniższe zestawienie.

Lp.	Rok (okres)	Liczba wniosków złożonych w danym roku do Konsula o wydanie wizy w celu repatriacji	Liczba osób, którym wydano w danym roku decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji	Liczba repatriantów z danego roku (na podstawie wydanych wiz)
1	2007 r.	7	7	12
2	2008 r.	13	0	9
3	2009 r.	18	9	18
4	2010 r.	6	5	7
5	2011 r.	13	8	13
6	2012 r.	12	4	8
7	2013 r. (I poł.)	3	0	1
8	Łącznie 2007 - 2013 (I poł.)	72	33	68

(dowód: akta kontroli str. 51)

W Wydziale Konsularnym dysponowano Rejestrem¹⁴, w którym ujęte zostały dane za lata 2001-2003¹⁵ oraz 2007-2013. W Rejestrze brak było informacji dotyczących postępowań o wydanie wiz repatriacyjnych za lata 2004-2006¹⁶. Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli wynikało, że Rejestr jest w trakcie odtwarzania. Do dnia zakończenia kontroli Rejestru nie uzupełniono.

Szczegółowym badaniem w zakresie prowadzenia i rozpatrywania spraw o wydanie wiz w celu repatriacji z okresu 2009-2013 (do dnia zakończenia kontroli), objęto dokumentację 40 postępowań (prowadzonych na podstawie 40 złożonych wniosków), w tym:

- 10¹⁷ spośród 18 wniosków zarejestrowanych w 2009 r.;
- 6 wniosków¹⁸, tj. wszystkie zarejestrowane w 2010 r.;
- 8¹⁹ spośród 13 wniosków zarejestrowanych w 2011 r.;
- 8²⁰ spośród 11 wniosków zarejestrowanych w 2012 r.;
- 7²¹ spośród 9 wniosków zarejestrowanych w 2013 r.;
- wniosek (nr 341-29-03), dla którego została wydana wiza repatriacyjna w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 295-301, 387-1348)

¹⁴ Rejestr prowadzony na podstawie art. 32 ustawy o repatriacji, według wzoru określonego rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie określenia wzorów ewidencji i rejestrów prowadzonych w postępowaniu w sprawie repatriacji oraz sposobu przetwarzania danych zawartych w tych ewidencjach i rejestrach (Dz. U. z 2001 r., Nr 73, poz. 778 ze zm.).

¹⁵ W latach 2001-2003 złożono łącznie 59 wniosków o wydanie wizy w celu repatriacji, 30 osobom wydano decyzje o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji. W okresie tym wydano 69 wiz w celu repatriacji.

¹⁶ Brak pełnego Rejestru uniemożliwił uzyskanie informacji o liczbie złożonych wniosków o wydanie wiz w celu repatriacji w okresie 2004-2006, a także liczbie osób oczekujących na repatriację, którym wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizy w celu repatriacji.

¹⁷ Sprawy nr: 342-10-08, w której zostały złożone cztery wnioski, 342-24-09, 342-14-09, 34-6-07, 342-2-08, w której złożono trzy wnioski.

¹⁸ Sprawy nr: 34-1-09, 342-19-09, 342-5-09, 342-2-10, 342-7-10, 342-06-10.

¹⁹ Sprawy nr: 34-1-11, 342-10-11, 340-1-11, 342-24-07, 342-11-11, 342-1-10, 34-4-10, 340-2-11.

²⁰ Sprawy nr: 340-1-12, 340-22-12, 341-4-11, 340-11-12, 340-19-12, w której złożono dwa wnioski, 340-20-12, 340-21-12.

²¹ Sprawy nr: 340-9-13, 340-8-13, 340-10-13, 340-5-13, 342-1-11, 340-4-12/13, 340-13-13.

Ustalono, że spośród 40 ww. postępowań:

- 13²² zostało zakończonych wydaniem wiz krajowych w celu repatriacji,
- dziewięć²³ znajdowało się na etapie wydania decyzji o przyrzeczeniu wydania wizeny,
- w pięciu²⁴ przypadkach konsul wydał decyzje w sprawie uznania za osoby polskiego pochodzenia, które zostały przekazane wraz z wnioskami i dokumentacją do MSW,
- w 13 sprawach złożone wnioski nie zawierały kompletnych danych. Konsul poinformował wnioskodawców o tych brakach, wnioski nie zostały uzupełnione, co skutkowało pozostawieniem wniosków bez rozpatrzenia.

Ustalono, że w badanych postępowaniach zakończonych wydaniem wiz krajowych w celu repatriacji, okres od momentu złożenia prawidłowego wniosku wraz z załącznikami do dnia wydania wizeny wynosił od czterech do 44 miesięcy²⁵.

Dziewięć kontrolowanych postępowań, zakończonych wydaniem postanowień o przyrzeczeniu wydania wizeny trwało od trzech do 13 miesięcy²⁶.

Kontrola wykazała, że dokumentacja dotycząca wszystkich badanych spraw, które zostały rozpatrzone i przekazane do MSW, była kompletna i obejmowała wnioski zawierające wszystkie wymagane wzorem dane²⁷, do których załączone zostały wszystkie wymagane dokumenty.

Ustalono, że w 36 spośród 40 badanych spraw, konsul na wszystkich etapach postępowania podejmował stosowane działania i rozpatrywał je bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 295-301, 387-1348)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zbyt długie prowadzenie przez konsula postępowań w przypadku czterech spraw w procesie wydawania wiz w celu repatriacji. I tak:
 - w sprawach nr 340-21-12 i nr 340-20-12 decyzje o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia zostały podjęte po 31 dniach od rozmowy z konsulem, mimo że wnioskodawcy złożyli pełną dokumentację, a decyzje o przyrzeczeniu wydania wiz zostały wydane przez konsula dopiero po ponad

²² Sprawy nr: 34-1-11, 342-10-11, 341-29-03, 340-1-11, 342-24-07, 342-10-08, w której trzech z czterech wnioskodawców otrzymało wizeny w celu repatriacji. Jeden z wnioskodawców do dnia zakończenia kontroli otrzymał przyrzeczenie wydania wizeny, gdyż do dnia zakończenia kontroli nie przedstawił dokumentów potwierdzających posiadanie warunków do osiedlenia w Polsce, 342-24-09, 342-14-09, 34-1-09, 342-7-10, 342-06-10.

²³ Sprawy nr: 342-10-08 (jeden z czterech wniosków złożonych w sprawie, decyzja z 16 czerwca 2010 r. 6/MOS/2010), 342-19-09, 342-2-10, 34-4-10, 342-11-11, 342-1-10, 341-4-11, 340-20-12, 340-21-12.

²⁴ Sprawy nr: 340-9-13, 340-8-13, 340-4-12/13, 340-5-13, 340-2-11.

²⁵ Sprawy nr 34-1-11, 342-10-11, 340-1-11, 342-24-09, 34-1-09, 342-7-10, 342-6-10 rozpatrywano do 12 miesięcy, najkrótsze postępowanie (34-1-11) zajęło 4 miesiące, sprawy nr 342-24-07, 342-10-08, w której trzech z czterech wnioskodawców otrzymało wizeny w celu repatriacji rozpatrywano do 24 miesięcy, sprawę nr 342-14-09 rozpatrywano 27 miesięcy oraz sprawę nr 341-29-03, w której decyzja o przyrzeczeniu wydania wizeny w celu repatriacji Nr 12/MOS/09 została wydana 23 września 2009 r., wydanie wizeny nastąpiło 7 maja 2013 r., tj. po 44 miesiącach.

²⁶ Sprawy nr 342-11-11, 342-1-10, 34-4-10 rozpatrywano do 3 miesięcy, sprawę nr: 342-19-09 do 6 miesięcy, sprawy nr: 342-10-08 (jeden z czterech wniosków złożonych w sprawie, decyzja z 16 czerwca 2010 r. 6/MOS/2010), 342-2-10, 340-20-12, 340-21-12 rozpatrywano do 12 miesięcy oraz sprawę nr 341-4-13 rozpatrywano do 13 miesięcy.

²⁷ W sprawach nr: 341-1-11/13, 340-21-12, 340-20-12 wnioski złożono na nieobowiązujących wzorach – szczegółowo opisano w części 2 wystąpienia, w uwagach dotyczących badanej działalności.

sześciu miesiącach od terminu wpływu do Wydziału Konsularnego zgód MSW na ich wydanie,

- w sprawie nr 341-4-13 konsul nie przekazał niezwłocznie do MSW wniosku wraz z załącznikami oraz decyzją w sprawie uznania za osobę polskiego pochodzenia. Decyzję tę przesłano po 83 dniach od daty jej wydania,
- w sprawie 340-2-11 decyzja o uznaniu za osobę polskiego pochodzenia została podjęta po 46 dniach od terminu dostarczenia uzupełnionych dokumentów, a przekazana do MSW po 39 dniach od jej wydania.

W żadnej z ww. spraw, w ich aktach nie było informacji o przyczynach niezakończoności sprawy w terminie 14 dni i o powiadomieniu wnioskodawcy o przewidywanym terminie rozstrzygnięcia sprawy. Niezakończoność sprawy w terminie 14 dni i brak powiadomienia wnioskodawcy o przewidywanym terminie rozstrzygnięcia sprawy było niezgodne z § 14 ust. 1 i 2 zarządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem.

(dowód: akta kontroli str. 946-978, 1000-1055, 1080-1190)

W odniesieniu do wyżej wymienionych spraw Konsul wyjaśnił, że:

- w sprawach nr 340-21-12 i nr 340-20-12 wydanie decyzji o przyrzeczeniu wydania wiz oraz wydanie decyzji o uznaniu wnioskodawców za osoby polskiego pochodzenia w znacznym odstępie od daty otrzymania zgód MSW na ich wydanie, było wynikiem dużego obciążenia referatu prawnego i opieki konsularnej zadaniami oraz brakiem drugiego konsula (wakat od 01.10.2012 r. do 30.06.2013 r.). Problematyka prawno-konsularna realizowana przez ten Wydział, obejmuje zarówno sprawy prawne, jak również opiekę konsularną. W przypadku wystąpienia zdarzeń nagłych, dotyczących zagrożenia życia i zdrowia obywatela polskiego, konsul w pierwszej kolejności dąży do natychmiastowego udzielenia niezbędnej pomocy potrzebującemu,
- w sprawie nr 341-4-13 wniosek wraz z załącznikami i decyzją w sprawie uznania za osobę polskiego pochodzenia nie został przesłany niezwłocznie, z powodu dużej ilości spraw, pobytu konsula na urlopie w maju 2013 r.,
- w sprawie 340-2-11 decyzja o uznaniu za osobę polskiego pochodzenia została podjęta po 46 dniach od terminu dostarczenia uzupełnionych dokumentów, a przekazana do MSW po 39 dniach od jej wydania w związku z nieobecnością konsula w pracy (urlop wypoczynkowy), koniecznością wyjazdu służbowego w dniach 10 - 11 czerwca i przedłużającym się wakatem na stanowisku konsularnym.

Przyjmując powyższe wyjaśnienia do wiadomości, Najwyższa Izba Kontroli pozostaje na stanowisku, że zbyt długie postępowanie w powyższych sprawach nie powinno mieć miejsca i było działaniem nieprawidłowym.

2. Nierzetelne prowadzenie dokumentacji dotyczącej procesu wydawania wiz w celu repatriacji. Nieprawidłowości te miały charakter formalny i polegały na nieumieszczeniu na wnioskach pieczęci Wydziału Konsularnego, numeru akt sprawy, dat złożenia wniosków (nr 341-4-13, 340-19-12, 340-22-12, 340-4-12). Powstanie tych nieprawidłowości konsul wyjaśnił niedopatrzaniem.

(dowód: akta kontroli str. 302-305, 946-978, 1000-1055, 1080-1190)

3. Przyjmowanie i rozpatrywanie przez Wydział Konsularny w latach 2012 i 2013 wniosków na podstawie wzoru wniosku stanowiącego załącznik do nieobowiązującego rozporządzenia Ministra SZ z dnia 18 czerwca 2004 r.

w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizej wjazdowej w celu repatriacji oraz fotografii dołączanych do wniosku²⁸, które straciło moc obowiązywania z dniem 2 stycznia 2010 r. oraz udostępnianiu interesantom takiego wzoru formularza wniosku na stronie internetowej Ambasady.

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

Kontrola wykazała, że spośród 14 badanych postępowań w sprawach wydania wizej wjazdowych w celu repatriacji, które wpłynęły do Wydziału Konsularnego po 21 stycznia 2012 r., 12 było przyjętych na nieobowiązujących formularzach. Dotyczyło to siedmiu wniosków, które wpłynęły w 2012 r. i pięciu, które wpłynęły w 2013 r. (sprawy nr: 340-4-12, 340-5-13, 340-10-13, 340-8-13, 340-9-13).

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 można kontaktować się w związku z prowadzonym postępowaniem o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji”. W ocenie NIK, udostępnianie takich danych mogłoby mieć wpływ na sprawniejsze przeprowadzanie postępowania w 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, zamieszczenie informacji o oczekiwaniach co do warunków w miejscu osiedlenia w Polsce mogłoby mieć pozytywny wpływ na usprawnienie procesu repatriacji.

(dowód: akta kontroli str.366-383, 1000-1267)

Kierownik Wydziału Konsularnego wyjaśnił, że w związku z bardzo dużą ilością i różnorodnością spraw, załatwianych przez Referat Prawny i Opieki Konsularnej Wydziału Konsularnego nie zauważono faktu wejścia w życie nowych formularzy wniosku o wydanie wizej krajowej w celu repatriacji i stosowano dotychczas obowiązujący. Jednocześnie należy zaznaczyć, że dotychczas WK był informowany o zmianach przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 306-310)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Ambasady w zbadanym zakresie.

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.

²⁸ Dz. U. Nr 165, poz. 1733.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 u.o.r. osobie, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizen 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 i.in., iż w kursie języka polskiego, może uczestniczyć m.in. osoba, której wydano decyzję o przyrzeczeniu wydania wizen repatriacyjnej (§ 1 ust.1 pkt 2), a liczba godzin dydaktycznych kursu języka polskiego może wynosić od 30 do 100 godzin (§ 4 ust. 2).

Opis stanu faktycznego

W latach 2009-2013 (I półrocze) w Ambasadzie zaplanowano wydatki na pomoc dla repatriantów polegającą na sfinansowaniu kosztów podróży do Polski osobie, której wydano wizen krajową w celu repatriacji i nie posiadającej wystarczających środków na ich pokrycie (art. 17 ust. 9 u.o.r) oraz na sfinansowaniu kosztów uczestnictwa w kursie nauki języka polskiego osobie, której wydano przyrzeczenie wydania wizen krajowej w celu repatriacji (art. 18 ust.1 u.o.r.).

W 2009 r. Ambasada zaplanowała na powyższe cele kwotę w wysokości 1.500 euro, w 2010 r., 2011 r. oraz 2012 r. po 500 euro, a na rok 2013 - 700 euro. Wydatki poniesiono tylko w 2010 r., w wysokości 198,24 euro.

Kontrola wykazała, iż w latach 2009 – 2013 (I półrocze) do Wydziału Konsularnego Ambasady wpłynął jeden wniosek o udzielenie pomocy określonej w art. 17 ust. 9 u.o.r., tj. sfinansowania kosztów podróży do Polski repatrianta oraz członków jego najbliższej rodziny. Wniosek o pokrycie tych kosztów uzasadniony trudnościami finansowymi w samodzielnym ich pokryciu przez repatrianta, został pozytywnie rozpatrzony z datą wpływu do Kancelarii Wydziału Konsularnego Ambasady, tj. 18 czerwca 2010 r. Wypłata środków w wysokości 198,24 euro (39,65% kwoty zaplanowanej na 2010 r.) nastąpiła 8 lipca 2010 r., tj. po 20 dniach od chwili podjęcia decyzji o udzieleniu pomocy repatriantowi oraz dwóm członkom jego rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 71-78, 286-289)

Wydział Konsularny Ambasady nie finansował kosztów uczestnictwa repatriantów w kursach języka polskiego określonych w art. 18 ust. 1 u.o.r. Z przedstawionych informacji oraz dokumentacji, przebadanych w trakcie kontroli 40 postępowań o wydanie wizen wjazdowej do Polski w celu repatriacji wynika, że wnioskodawcy nie zwracali się z prośbą o udzielenie tego rodzaju pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 71-75)

Kierownik Wydziału Konsularnego poinformował m.in. że, w badanym okresie, ze względu na brak zainteresowania²⁹, nie było potrzeby organizowania kursów języka polskiego. Podał również, iż osoby, które otrzymały przyrzeczenie wydania wizen wjazdowej w celu repatriacji, najczęściej są członkami organizacji polonijnej lub aktywizują się w związku ze złożeniem wniosku i często uczestniczą w różnego rodzaju formach nauki języka polskiego (przy organizacjach polonijnych i parafiach z polskim duchowieństwem oraz w zajęciach prowadzonych przez nauczycieli kierowanych przez Ośrodek Rozwoju Polskiej Edukacji za Granicą³⁰).

Według wyjaśnień Kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady osoby, których znajomość języka polskiego została określona na poziomie „słaby” (na poziomie "brak znajomości" osoby takie nie występowały) były informowane o możliwości

²⁹ W latach 2009 – 2013 (I półrocze), łącznie wobec 11 osób, których stopień znajomości języka polskiego Konsul określił na poziomie „słaby”, wydane zostały decyzje o przyrzeczeniu wydania wizen krajowej w celu repatriacji.

³⁰ Wcześniej Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli.

skorzystania z pomocy określonej w art. 18 ust. 1 u.o.r. podczas bezpośrednich spotkań lub rozmów telefonicznych.

(dowód: akta kontroli str. 286-289)

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania środków z budżetu państwa na pomoc udzielaną repatriantom.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Ambasady 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 Kontroli³¹, wnosi o:

1. Podejmowanie skuteczniejszych działań zmierzających do zwiększenia zainteresowania osób polskiego pochodzenia możliwością repatriacji.
2. Zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem przez Kierownika Wydziału Konsularnego obowiązujących terminów i procedur przy rozpatrywaniu wniosków osób ubiegających się o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji oraz rzetelne dokumentowanie prowadzonych spraw, a także niezwłoczne przekazywanie informacji związanych z rozpatrywaniem wniosku o wydanie wizy krajowej w celu repatriacji do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.
3. Skuteczne monitorowanie działań Wydziału Konsularnego Ambasady zmierzających do pełnego odtworzenia Rejestru złożonych wniosków i decyzji wydanych w sprawach wydania wizy krajowej w celu repatriacji oraz udzielenia zezwolenia na osiedlenie się na terytorium Polski.

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 z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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.

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Warszawa, dnia lutego 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Administracji Publicznej
Dyrektor
Bogdan Skwarka

Kontrolerzy:
Mirosława Guguła
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Edyta Jamioł
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
Podpis