



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KST.411.3.1.2023

Pan
Radosław Sikorski
Minister Spraw Zagranicznych
Al. J. Ch. Szucha 23
00-580 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 62/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 25 września 2024 r. I/23/001/KST

I/23/001/KST – Nadzór Ministra Spraw Zagranicznych nad działalnością konsularną

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Zagranicznych ¹ , Al. J. Ch. Szucha 23, 00-580 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Sikorski, Minister Spraw Zagranicznych, od dnia 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Witold Waszczykowski, Minister Spraw Zagranicznych, od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.– Jacek Czaputowicz, Minister Spraw Zagranicznych, od dnia 9 stycznia 2018 r. do dnia 25 sierpnia 2020 r.– Zbigniew Rau, Minister Spraw Zagranicznych, od dnia 26 sierpnia 2020 r. do dnia 27 listopada 2023 r.– Szymon Szynkowski vel Sęk, Minister Spraw Zagranicznych, od dnia 27 listopada 2023 r. do dnia 13 grudnia 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Organizacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych, organizacja systemu wydawania wiz, nadzór nad wykonywaniem działalności konsularnej, system kontroli zarządczej.2. Przygotowywanie projektów dokumentów rządowych, inicjowanie i udział Ministra Spraw Zagranicznych w rządowym procesie legislacyjnym i procesie stanowienia prawa.3. Utworzenie Centrum Decyzji Wizowych.4. Działania związane z organizacją w 2023 r. obwodów głosowania za granicą.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych ² z uwzględnieniem faktów i dowodów wykraczających poza ten okres mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Strategii
Kontrolerzy	Paweł Gliński, doradca prawny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/19/2023 z dnia 4 października 2023 r. (akta kontroli str. 1-2) Tomasz Lubański, doradca techniczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/20/2023 z dnia 4 października 2023 r. (akta kontroli str. 3-4) Marcin Chojnacki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/21/2023 z dnia 4 października 2023 r. (akta kontroli str. 5-6)

¹ Dalej także: MSZ, Ministerstwo.

² Czynności kontrolne w jednostce zostały zakończone w dniu 17 maja 2024 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

Jarosław Walburg, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/22/2023 z dnia 4 października 2023 r.

(akta kontroli str. 7-8)

Danuta Ryszkowska-Grabowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/24/2023 z dnia 28 listopada 2023 r.

(akta kontroli str. 9-10)

Michał Hackiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/2/2024 z dnia 20 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 13-14)

Wioletta Kluczyk, doradca prawny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr KST/1/2024 z dnia 20 lutego 2024 r.

(akta kontroli str. 11-12)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie nadzór Ministra Spraw Zagranicznych nad działalnością konsularną w okresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Działalność Ministerstwa Spraw Zagranicznych obarczona była szeregiem nieprawidłowości, stanowiących działania niezgodne z przepisami prawa, nierzetelne, niecelowe i niegospodarne. Uzasadnieniem oceny jest skala stwierdzonych nieprawidłowości oraz ich waga.

Organizacja nadzoru była nierzetelna, niejasna i budząca wątpliwości prawne

Nadzór nad działalnością konsularną został zorganizowany w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w sposób nierzetelny, niejasny i budzący wątpliwości prawne. Nie został on skutecznie przekazany przez Ministra Spraw Zagranicznych kolejnym sekretarzom lub podsekretarzom stanu właściwym w zakresie spraw m.in. konsularnych w okresie objętym kontrolą. Zadania ustawowe w tym zakresie przynależały tym samym do Ministra Spraw Zagranicznych. Wyłącznie do jego kompetencji należało więc również wydawanie wiążących wytycznych, formułowanie zaleceń oraz żądanie od konsula informacji, wyjaśnień i dokumentów. NIK nie podziela twierdzeń byłego Ministra SZ w tym zakresie przedstawionych w złożonych w NIK zeznaniach, gdyż sformułowanie odpowiedzialności za problematykę konsularną, użyte w decyzjach kompetencyjnych, nie przekazywało nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych. W ocenie NIK, przeniesienie ustawowych uprawnień ministra (jeśli taka była wola ministra) powinno być nastąpić w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Uprawnienia te nie mogą być bowiem odczytywane jako ich domniemanie oraz ich interpretacja nie może być rozszerzająca w stosunku do sformułowanej treści w decyzjach kompetencyjnych. Decyzje te jednak nie zapewniały takich warunków. W ocenie NIK wątpliwości prawne powstały również w związku z przekazaniem sekretarzom (podsekretarzom stanu) nadzoru nad Departamentem Konsularnym MSZ⁵ w zakresie, w jakim departament ten nadzorował wykonywanie funkcji i czynności konsularnych, a uprawnienia te nie zostały jednocześnie powierzone nadzorującemu DK sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu. W konsekwencji powyższego, w ocenie NIK, w badanym okresie nie zorganizowano w Ministerstwie SZ możliwości sprawowania pełnego i adekwatnego nadzoru nad działalnością konsularną ani przez Ministra Spraw Zagranicznych ani przez właściwego sekretarza lub podsekretarza stanu, co mogło wpłynąć na zaistniałe stany nieprawidłowe, stwierdzone przez Izbę w przeprowadzonej kontroli.

Brak skutecznego przekazania nadzoru przez Ministra SZ kolejnym sekretarzom lub podsekretarzom stanu

Działania w zakresie nadzoru nad komponentem wizowym były niezgodne z prawem, niecelowe i nierzetelne, a także powodowały niegospodarne wydatkowanie środków publicznych

W ocenie NIK, działania podejmowane przez MSZ w zakresie nadzoru nad komponentem wizowym działalności konsularnej były niezgodne z prawem, niecelowe i nierzetelne, oraz spowodowały niegospodarne rozdysponowanie środków publicznych. Choć MSZ miało świadomość zmieniających się uwarunkowań – potrzeb rynku pracy i otoczenia geopolitycznego, a także towarzyszących temu zjawisk związanych m.in. ze wzrostem presji migracyjnej i rosnącą, negatywną rolą pośredników wizowych – to nie podejmowało adekwatnych do skali problemów kompleksowych działań nadzorczych czy legislacyjnych, ale stosowało doraźne i nietransparentne mechanizmy noszące znamiona dowolności i uznaniowości. Nie przyczyniły się one do określenia ram realizacji polityki wizowej, w tym racjonalnego podejścia do problemu braku podaży pracy w polskiej gospodarce, ale, przy braku jakiegokolwiek polityki migracyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, spowodowały jego rozmycie i sprywatyzowanie na rzecz podmiotów dysponujących odpowiednimi

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej także: DK, DK MSZ, Departament.

kontaktami, umiejących najlepiej odnaleźć się w niewydolnych rozwiązaniach i wykorzystać istniejące w nich luki.

W latach 2018-2023
wydano 6 166 080 wiz

W latach 2018-2023 przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków wizowych stanowiło blisko 70% wszystkich czynności konsularnych. W okresie tym złożono 6 570 649 wniosków wizowych, a w wyniku ich rozpatrzenia wydano 6 166 080 wiz, co stanowiło 93,8% liczby złożonych wniosków. Udzielone wizy Schengen w liczbie 1 262 434 stanowiły 20,5% wszystkich udzielonych w latach 2018-2023 wiz, a wizy krajowe w liczbie 4 903 646, stanowiły 79,5%.

Obywatelom Rosji
udzielono 5,8%,
a obywatelom państw
muzułmańskich
i Afryki 5,9% wiz
ogółem

Ponad połowę wszystkich wiz, tj. 55,5% (3 420 578) uzyskali obywatele Ukrainy, a jedną czwartą, tj. 26,6% (1 641 521) obywatele Białorusi. Na trzecim miejscu znaleźli się obywatele Rosji – 5,8% (357 418 wiz), na czwartym Turcji – 1,7% (104 405), a następnie Indii i Chin – po 1,4% (odpowiednio 87 775 i 83 642 wizy).

Obywatele 76 państw muzułmańskich i Afryki⁶ w kontrolowanym okresie uzyskali 366 551 wiz (5,9% wiz ogółem), z czego w 173 568 w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 30 czerwca 2023 r.

Z 4 903 646 wiz krajowych 3 161 070 uzyskali cudzoziemcy w wieku od 30 lat wzwyż (64,5%), 1 455 617 w przedziale 19-29 lat (29,7%), a 286 959 (5,9%) w wieku do 18 lat. W przypadku wiz Schengen również najwięcej, tj. 64,9% (819 612) wiz udzielono cudzoziemcom w wieku od 30 lat wzwyż. Wizy dla osób w przedziale wieku 19-29 lat stanowiły 17,9% (226 520), a w wieku do 18 lat – 17,1% (216 302) ogółem wiz Schengen.

W każdym roku w okresie 2018-2023 najwięcej wiz udzielono w celu: 05a - w celu wykonywania pracy na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi – łącznie w analizowanym okresie 2 071 613, a następnie w celu: 06 - w celu wykonywania pracy na podstawie zezwolenia na pracę – 1 226 755. Na kolejnych pozycjach pod względem liczebności plasowały się wizy w celu: 05b (praca sezonowa) – 514 870; 23 (inne) – 439 598; 18 (Karta Polaka) – 408 156; 09 (student) – 164 036.

Na uwagę zasługuje spadek liczby wydawanych wiz w celu 05b (praca sezonowa) ze 155 137 w 2021 r., poprzez 36 603 w 2022 r. do 13 035 w 2023 r., przy jednoczesnym wzroście wydanych wiz krajowych w celu 23 (inne) z kilkunastu tysięcy w latach 2018-2019, do 66 290 w 2022 r. i 41 186 w 2023 r., w wyniku zakwalifikowania do tego celu wiz wydawanych w ramach programu Poland.Business Harbour realizowanego od września 2020 r.

MSZ podało
nierzetelne dane
w oświadczeniu
opublikowanym w dniu
15 września 2023 r.

MSZ opublikowało w dniu 15 września 2023 r. na swojej stronie internetowej⁷ *Oświadczenie w sprawie nieprawdziwych informacji dotyczących procesu wizowego*⁸, które zostało zakończone następującymi słowami: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwraca się z uprzejmą prośbą o nierozpowszechnianie nieprawdziwych i przekłamanych informacji*. NIK zauważa jednak, że to właśnie MSZ podało nierzetelne dane. Między innymi na dowód twierdzenia zawartego w ww.

⁶ Łącznie 76 państw: Turcja, Kazachstan, Uzbekistan, Azerbejdżan, Indonezja, Egipt, Algieria, Republika Południowej Afryki, Jordania, Iran, Kirgistan, Kosowo, Zimbabwe, Pakistan, Nigeria, Turkmenistan, Liban, Etiopia, Maroko, Irak, Arabia Saudyjska, Tunezja, Rwanda, Kenia, Syria, Tadżykistan, Kuwejt, Afganistan, Palestyna, Tanzania, Angola, Jemen, Uganda, Albania, Ghana, Katar, Libia, Kamerun, Senegal, Republika Demokratyczna Kongo (były Zair), Malezja, Sudan, Kongo, Burundi, Mozambik, Somalia, Namibia, Gambia, Zambia, Malawi, Gwinea, Wybrzeże Kości Słoniowej, Botswana, Oman, Sierra Leone, Mali, Bahrajn, Erytrea, Suazi, Czad, Sudan Południowy, Lesotho, Liberia, Dżibuti, Togo, Madagaskar, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Mauretania, Burkina Faso (Górna Wolta), Benin (Dahomej), Republika Środkowoafrykańska, Niger, Gabon, Gwinea – Bissau, Mauritius, Gwinea Równikowa.

⁷ <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-w-sprawie-nieprawdziwych-informacji-dotyczacych-procesu-wizowego>.

⁸ Dalej: Oświadczenie.

oświadczeniu, iż *nie jest prawdą, że Polska jest liderem UE w wydawaniu pozwoleń na wjazd do strefy Schengen*, MSZ przedstawiło zestawienie wiz Schengen wydanych w latach 2021-2022, w którym Rzeczpospolita Polska z liczbą 39 362 wiz w 2021 r. i 73 023 wiz w 2022 r., wykazana została na 15. miejscu wśród państw członkowskim Unii Europejskiej. Tymczasem należy zwrócić uwagę na fakt, iż wjazd do strefy Schengen był i jest możliwy również na podstawie udzielonych wiz krajowych. MSZ publikując *Oświadczenie* nie zaprezentowało danych dotyczących wydanych pozwoleń na pierwszy pobyt, które w sposób jednoznaczny wskazywały, że w tej kategorii Polska była państwem członkowskim UE udzielającym najwięcej wiz na pierwszy pobyt ogółem zarówno w 2021 r. (967 345 z 2 952 336, tj. 32,8% wszystkich wiz w EU)⁹, jak i w 2022 r. (700 264 z 3 454 684, tj. 20,3% wszystkich wiz w EU). Szczególnie widoczny był dominujący udział Rzeczypospolitej Polskiej w liczbie udzielonych wiz pracowniczych w całym kontrolowanym okresie, w latach 2018-2022¹⁰ odpowiednio:

- 533 646, tj. 48,9% wszystkich wiz pracowniczych i ponad dziewięciokrotnie więcej niż druga w kolejności w 2018 r. Hiszpania (58 433);
- 625 128, tj. 52,0% i ponad dziewięciokrotnie więcej niż drugie w kolejności w 2019 r. Niemcy (65 717);
- 582 342, tj. 59,1% i ponad siedmiokrotnie więcej niż druga w kolejności w 2020 r. Hiszpania (81 158);
- 790 070, tj. 59,7% i ponad dziewięciokrotnie więcej niż druga w kolejności w 2021 r. Hiszpania (88 119);
- 447 225, tj. 36,0% i ponad trzykrotnie więcej niż druga w kolejności w 2022 r. Hiszpania (140 034)¹¹.

Pominięcie powyższych informacji zafałszowało informacje przedstawione przez MSZ w dniu 15 września 2023 r. opinii publicznej i wpłynęło ujemnie na dyskurs publiczny.

MSZ nie zapewniło placówkom dyplomatycznym wystarczających zasobów kadrowych i lokalowych, a także adekwatnych rozwiązań organizacyjnych i prawnych

Minister Spraw Zagranicznych nie nadzorował w sposób rzetelny komponentu wizowego działalności konsularnej placówek dyplomatycznych Rzeczypospolitej Polskiej w państwach, w których w latach 2019-2023 nastąpił znaczący wzrost liczby składanych wniosków wizowych¹². Skutkiem powyższego był brak zapewnienia im przez MSZ wystarczających zasobów kadrowych i lokalowych, a także rozwiązań organizacyjnych i prawnych umożliwiających skuteczną i sprawną realizację postawionych przed nimi zadań, co z kolei spowodowało wydłużenie czasu oczekiwania na spotkania wizowe i zwiększenie aktywności, często nieuczciwych lub funkcjonujących na granicy prawa, pośredników wizowych zawłaszczających funkcjonalności systemu e-konsulat, czego skutkiem było obniżenie swobody i komfortu pracy pracowników konsularnych, a także mogło negatywnie wpływać na jakość procesu rozpatrywania wniosków wizowych. MSZ w niewystarczającym stopniu i przewlekłe reagowało na zgłaszane przez placówki konsularne trudności, a kontrola zarządcza nie pozwoliła na zidentyfikowanie pojawiających się w tym zakresie problemów i opracowanie odpowiednich – dostosowanych tak do ich zakresu jak i dynamiki – działań zaradczych.

⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/permits/permits_2021/

¹⁰ Za 2023 r. na dzień zakończenia czynności kontrolnych – brak danych.

¹¹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resocc/default/table?lang=en

¹² W szczególności Singapur, Tajwan, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Hongkong, Turcja, Uzbekistan, Pakistan.

*Działania MSZ
w obszarze wizowym
były doraźne,
przewlekłe
i nieskuteczne,
co powodowało
kumulację
niekorzystnych
zjawisk*

NIK wskazuje przy tym, że w okresie objętym kontrolą brak było dokumentów – choćby wewnętrznych wytycznych czy instrukcji, które byłyby dla MSZ podstawą podejmowania decyzji kierunkowych – określających priorytety działań w obszarze wizowym, skutkiem czego działania MSZ były doraźne, a także przewlekłe, a przez to nieskuteczne. Wyznaczając poszczególnym placówkom zagranicznym minimalne ilości rozpatrywanych wniosków wizowych oraz oczekując od konsulów RP stałego zwiększania liczby rozpatrywanych wniosków wizowych będących następstwem wydawanych masowo zezwoleń na pracę, MSZ przyczyniało się do wzrostu kolejek cudzoziemców oczekujących na złożenie i rozpatrzenie wniosków, przesuwając wszelkie kwestie z tym związane w ciężar placówek konsularnych. Działania te NIK ocenia negatywnie, tym bardziej, że konsulowie informowali o negatywnej roli pośredników wizowych i o swoich wątpliwościach co do wiarygodności potencjalnych pracodawców w Polsce.

Nawet jeśli przyjąć, że polski rynek byłby w stanie zaabsorbować każdego pracownika, to wobec agresywnej działalności pośredników, przy świadomości ograniczeń systemu e-konsulat wynikających z masowego i automatycznego przechwytywania terminów spotkań wizowych oraz słabości lokalowych i kadrowych konsulatów, DK powinien był w sposób szczególny i szczegółowy nadzorować i wspierać placówki konsularne mierzące się z niedostosowaną do ich możliwości liczbą wniosków wizowych. Zakres i skala tego nadzoru powinny być natomiast wynikać z przyjętych wytycznych, regulacji czy polityk migracyjnych, bowiem to one powinny wskazywać, czy pożądanym jest wzmocnienie placówek w celu przyjmowania jak największej liczby wniosków wizowych, czy może przeciwnie – stworzenie takich regulacji, które skutecznie to zbuforują i ograniczą, np. określając limit wiz wydawanych w danym roku w danym państwie (ogółem albo np. w określonych specjalnościach zawodowych) albo zawierając stosowne umowy międzypaństwowe. Tymczasem działania MSZ i w jego ramach DK podejmowane były *ad hoc* lub nie były podejmowane wcale. W ocenie NIK, doraźność powyższych działań i pozostawienie przez MSZ konsulów z problemem lawinowego wzrostu wniosków wizowych, przy braku wytycznych co do polityki migracyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje na całkowitą nieskuteczność wykonywania tej części powierzonych zadań i niebagatelną przypadkowość kierunków prowadzenia polityki wizowej zagrażającą interesom Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw członkowskich strefy Schengen.

*Działania MSZ mogły
skutkować
wprowadzeniem
w obszarze wizowym
niepewności i chaosu*

Jednocześnie niektóre z działań MSZ mogły skutkować wprowadzeniem niepewności i chaosu do działalności wizowej konsulów RP. Do takich zaliczyć należy wydanie w dniu 27 maja 2021 r. *clarisu*¹³, w którym MSZ wskazywało, że w przypadku wydawania wiz w celu wykonywania pracy konsul RP nie powinien weryfikować kwalifikacji pracownika czy badać jego umiejętności zawodowych, ponieważ kwestie te należą do proceduralnych kompetencji wojewody. NIK ocenia, że ze względu na treść *clarisu* było to działaniem naruszającym prawo konsula do swobodnej oceny przesłanek odmowy wydania wizy krajowej wynikające z art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*¹⁴, a także – w świetle posiadanej przez DK wiedzy o słabościach procesu wizowego na jego różnych etapach i roli konsula RP jako jego swoistego ostatniego ogniwa – działaniem niecelowym i nierzetelnym. NIK ocenia, że rosnąca skala działalności nieuczciwych pośredników i przedsiębiorców oferujących fikcyjne zatrudnienie obcokrajowcom wraz ze wzrastającą liczbą składanych wniosków wizowych nie uzasadniała, jak również nie uzasadniały tego żadne inne przesłanki, by w jakikolwiek sposób, poprzez incydentalny i wycinkowy

¹³ DK.3307.93.2021/1.

¹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 769. Dalej także: *uoc, ustawa o cudzoziemcach*.

claris, wpływać na kompetencje i swobodę oceny wniosków wizowych przez konsulów.

Planowanie i sprawozdawczość w niedostatecznym stopniu odnosiły się do komponentu wizowego działalności konsularnej

W tym samym czasie, przyjęte i stosowane regulacje dotyczące planowania i sprawozdawczości w zbyt małym, w stosunku do rosnącej wagi zagadnienia, stopniu odnosiły się do komponentu wizowego działalności konsularnej prowadzonej w objętych analizą placówkach zagranicznych. Formułowane corocznie zadania w praktyce nie dotyczyły wiz, nie były różnicowane w zależności od specyfiki placówek konsularnych, a oceny ich działalności nie odpowiadały swoim zakresem i kształtem formułowanym zadaniom, co nie sprzyjało, w ocenie NIK, ich rzetelności i obiektywności.

W MSZ występował nietransparentny i korupcyjny mechanizm wpływania na konsulów w zakresie przyspieszania rozpatrywania wniosków wizowych i uzyskiwania korzystnych decyzji

Brak jasnych i przejrzystych rozwiązań systemowych skutkowało pojawieniem się w funkcjonowaniu MSZ wątpliwych prawnie i etycznie praktyk, stosowanych na rzecz zarówno osób fizycznych, jak i przedsiębiorców. W MSZ funkcjonował przynajmniej od dnia 21 listopada 2022 r. do dnia 4 maja 2023 r. nietransparentny i korupcyjny mechanizm wpływania na niektórych konsulów RP w zakresie przyspieszania rozpatrywania wniosków wizowych i uzyskiwania korzystnych rozstrzygnięć procedury wizowej, w tym rewizji decyzji wizowych i wydawania wiz bez osobistego stawiennictwa aplikanta. W jego ramach Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk wielokrotnie przekroczył uprawnienia, przynależne na podstawie art. 13 ust. 3 wyłącznie Ministrowi Spraw Zagranicznych. Tym samym wydawanie przez niego lub na jego polecenie, konsulom RP wiążących wytycznych, formułowanie zaleceń oraz żądań udzielenia informacji i wyjaśnień, w tym w zakresie dotyczącym rozstrzygnięć co do istoty spraw załatwianych przez konsula, naruszało art. 13 ust. 4 w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. *Prawo konsularne*¹⁵. Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau nie wykonywał przy tym w sposób rzetelny ustawowego obowiązku nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych, czym naruszył art. 13 ust. 2 ustawy *prawo konsularne*. Nie sprawował tym samym również adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, do czego był zobowiązany na podstawie art. 68 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁶.

Głównymi uczestnikami mechanizmu, poza pracownikami MSZ, były osoby trzecie które dzięki uzyskaniu wpływów w MSZ pośrednio – z wykorzystaniem pośrednictwa byłego Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka i pracowników DK, lub bezpośrednio – w wyniku bezpośrednich kontaktów z konsulami RP, wpływały na proces wizowy.

W ocenie NIK, były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, wychodząc poza przypisane mu kompetencje, bez oparcia się na obiektywne i merytoryczne przesłanki, a jedynie na podstawie oświadczeń osób trzecich wspierał i protegował ich działalność poprzez przekazywanie podległym mu pracownikom DK list z nazwiskami osób, co do których osoby trzecie oczekiwały przyspieszenia procedur wizowych lub podjęcia w tym zakresie określonych decyzji, co NIK ocenia jako nietransparentne, sprzeczne z etyką i wykraczające poza prawne ramy postępowania. NIK wskazuje także, że przekazywana przez DK dalej do konsulów RP korespondencja elektroniczna z listami cudzoziemców w większości przypadków zawierała odwołanie do kwestii bezpośredniego zainteresowania sprawą Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, co zdaniem NIK miało wywołać u adresatów nieuzasadnione merytorycznie poczucie pilności i ważności kierowanej do nich sprawy. Przykładowo w treści korespondencji elektronicznej (wiadomość e-mail) pisano¹⁷: *Pan Minister P. Wawrzyk zobowiązał nas do przekazania Państwu próśb o zapewnienie*

¹⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1329. Dalej także: *prawo konsularne*.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Dalej także: *ustawa o finansach publicznych* lub *ufp*.

¹⁷ Wiadomość e-mail z dnia 8 grudnia 2022 r.

sprawnego przyjęcia ww. osób ubiegających się o wizy. Uprzejmie proszę o przekazanie info zwrotnej, jak będzie to możliwe do przeprowadzenia i w jakim terminie.

NIK jednocześnie zauważa, że ani w korespondencji na linii Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk – dyrekcja DK, ani na linii dyrekcja DK – konsulowie RP nie znajdowały się wyjaśnienia czy uzasadnienia, które wskazywałyby potrzebę pilnego procedowania wniosków wizowych osób wpisanych na listy. Nie było to też przedmiotem dociekań dyrekcji DK. Konsulowie RP, podobnie jak kierownictwo DK, traktowali otrzymywane listy z nazwiskami cudzoziemców nie jako prośbę o przyspieszenie procesu wizowego, ale polecenie służbowe. W ocenie NIK konsekwencją takiej interpretacji nadsyłanych do placówek wiadomości było nie tylko przyjmowanie wniosków od wybranych osób poza kolejnością, ale również przekonanie, że dokumenty powinny być rozpatrzone pozytywnie, o czym świadczyły liczne wyjaśnienia konsulów RP przykładowo o następującej treści¹⁸: *zarówno częstotliwość tak pojawiających się próśb, jak też i każdorazowe wsparcie ich informacją odnośnie do wyraźnego życzenia w tym względzie sformułowanego przez p. wiceministra, sprawiały, że od samego początku traktowaliśmy te informacje jako dyspozycje (w jednym z maili do DK wykorzystałem nawet to właśnie sformułowanie i nie zostało ono przez dyrekcję DK MSZ zakwestionowane) wypełniające znamiona „formułowania wiążących wytycznych” o których mowa w art. 13. Ust. 3 ustawy prawo konsularne.*

Wymownym przykładem traktowania ww. próśb była treść korespondencji skierowanej przez konsula RP do DK o treści¹⁹: *Informuję, że łamiąc wszelkie zasady organizacji naszej pracy właśnie przyjęliśmy wnioski od wspomnianych 2 obywateli Afganistanu.* Pomimo nawet takich ostrzeżeń, konsulowie RP w dalszym ciągu byli pospieszani i indagowani, a ich głosy lekceważone.

Wizytacja
w konsulacie
w Mumbaju stanowiła
formę nacisku na
konsula i naruszała
jego niezależność

Co więcej, przynajmniej w jednym przypadku, placówka, której konsul RP rozpatrzył wnioski wizowe niezgodnie z oczekiwaniem Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka została poddana wynikającej z tego wizytacji. Polecenie wyjazdu do Konsulatu Generalnego w Mumbaju w dniach od 1 do 4 lutego 2023 r., jakie otrzymali Zastępca Dyrektora Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością oraz pracownik Departamentu Konsularnego, było działaniem niecelowym i naruszającym niezależność konsulów określoną w art. 13 ust. 4 ustawy *prawo konsularne* i powodującym niegospodarne rozdysponowanie środków publicznych poniesionych na pokrycie kosztów delegacji ww. osób do Mumbaju w kwocie 19 728,42 zł.

W świetle zgromadzonych dowodów, NIK ocenia, że brak było materiałów i merytorycznych przesłanek dla potrzeby przeprowadzenia opisywanej wizytacji, zastosowania dla jej zorganizowania ekstraordynaryjnego trybu, a także szczególnej pilności. Jej przebieg i termin przypadający w okresie biegu terminu na wniesienie przysługujących wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy od wydanych negatywnych decyzji wizowych, wskazują na to, że wizytacja konsulatu w Mumbaju naruszała niezależność konsulów, gdyż jej celem był wpływ na konsulów w zakresie rozstrzygnięć co do istoty sprawy podejmowanych przez nich konkretnych rozstrzygnięć w zakresie przyznawania wiz, co było działaniem niezgodnym z art. 13 ust. 4 ustawy *prawo konsularne*. W ocenie NIK, zachodzi uzasadnione podejrzenie, że wizytacja miała *ab initio* skłonić konsula do wydania pozytywnych decyzji wizowych dla odwołujących się cudzoziemców.

¹⁸ Odpowiedź na pismo NIK znak KST-KSD.411.3.2023.MH.1 z dnia 5 marca 2024 r.

¹⁹ E-mail z dnia 4 listopada 2022 r.

W MSZ w sposób niezgodny z prawem, niecelowy i nierzetelny protegowano działalność spółek [...] zajmujących się pośrednictwem pracy dla cudzoziemców

W okresie co najmniej od października 2021 r. do marca 2023 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w sposób niezgodny z prawem, niecelowy i nierzetelny protegowano działalność spółek grupy [...] poprzez stosowanie wobec polskich placówek konsularnych w Doha, Abu Zabi, Singapurze, Bangkoku, Tajpej, Dżakarcie, Nairobi i Manili zorganizowanych, systematycznych i rozciągniętych w czasie praktyk, takich jak: - przekazywanie pisemnych poleceń przyjmowania wniosków wizowych, od wskazanych cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie na pracę za pośrednictwem spółek z grupy [...], poza kolejnością wynikającą z przyjętego w placówce systemu rejestracji, a przez to z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 810/2009 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy²⁰, - zobowiązywanie konsulów RP do informowania o ilości rozpatrzonych wniosków złożonych przez cudzoziemców zrekrutowanych przez [...] oraz pilnego składania wyjaśnień w związku ze skargami przedstawicieli [...], - ustalanie, w bezpośredniej konsekwencji wystąpień i nacisków przedstawicieli [...], limitów minimalnych liczby rozpatrywanych wniosków wizowych.

W latach 2018-2024 osobom zrekrutowanym przez spółki z grupy [...] wydano łącznie 4 220 wiz

W latach 2018-2024 (I kw.²¹) osoby zrekrutowane przez spółki z grupy [...] złożyły odpowiednio 483, 716, 476, 832, 1754, 929 i 140 wniosków wizowych, na podstawie których wydano odpowiednio 380, 644, 393, 589, 1503, 663 i 78 wiz; najwięcej wiz wydano w placówkach w Dżakarcie (gdzie procent odmów wynosił średnio w badanym okresie 4%) i New Delhi.

Celem wsparcia działalności [...] i wobec nieokreślonych ustaleń pomiędzy adwokatem reprezentującym ten podmiot a Sekretarzem Stanu Piotrem Wawrzykiem, Zastępcą Dyrektora DK sporządziła analizę²², w której umieściła zapisy mówiące, że: (...) jeżeli prawdą jest to, co mówił konsul z Singapuru, że firma za każdego zrekrutowanego pracownika bierze kilkanaście do 30 tys. złotych, to jest to ogromny biznes (...), konsulowie wskazywali, że dawanie preferencji jakimkolwiek z podmiotów (pracodawców/agencji) jest nieuczciwe, myślę jednak, że tutaj przesłanką będzie (może być) istotność pracodawcy finalnego (przedsiębiorstwa rybne, czy firma od mebli), bowiem każdy z nich jest dużym eksporterem, a także zaproponowała priorytetowe potraktowanie przynajmniej części wniosków cudzoziemców zrekrutowanych przez [...]. Jeden z konsulów RP odnosząc się negatywnie do tych działań napisał w korespondencji elektronicznej²³: *Rozmaici pośrednicy pobierają opłaty idące w tysiące dolarów od wniosku i nie rezygnują łatwo z potencjalnego zarobku. (...) Faworyzowanie jednej firmy w tej sytuacji szybko sprowokuje pytania o zasady funkcjonowania systemu. (...) Należy się zatem spodziewać, że za chwilę zaczną płynąć wobec nas zarzuty o korupcję.*

NIK ocenia negatywnie również fakt, że swoista współpraca przedstawicieli MSZ z [...] miała miejsce pomimo posiadania informacji z dnia 12 sierpnia 2020 r. o tym, że grupa zrekrutowanych przez [...] cudzoziemców zamiast podjąć pracę w Polsce złożyła wniosek o azyl w Niemczech, a także pomimo wiedzy o podejmowanych przez przedstawicieli [...] próbach wpływania na decyzje konsulów RP, np. poprzez składanie na nich skarg.

*) W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, w tym m.in. stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, na podstawie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233), w interesie przedsiębiorców lub osób, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...].

²⁰ Dz. Urz. UE L 243 z 15.09.2009, str. 1, ze zm. Dalej także: rozporządzenie ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, Wspólnotowy Kodeks Wizowy, WKW.

²¹ Dokładnie do dnia 29 marca 2024 r.

²² E-mail z dnia 19 listopada 2021 r.

²³ E-mail z dnia 25 listopada 2021 r.

MSZ nie opracowało regulacji wewnętrznych dotyczących korzystania z art. 9 ust. 3 WKW

W okresie objętym kontrolą MSZ nie stworzyło regulacji pozwalających na identyfikowanie, procedowanie i dokumentowanie wniosków wizowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 WKW, tj. stwarzających możliwość konsulowi na zezwolenie osobie ubiegającej się o wizę na złożenie wniosku bez uprzedniego umówienia się na spotkanie albo odbycie natychmiastowego spotkania, w uzasadnionych pilnych przypadkach.

Brak uregulowań w zakresie zasad ewentualnej priorytetyzacji niektórych wniosków wizowych sprawiał, że na pośrednictwo Departamentu Konsularnego w uzyskaniu w placówkach konsularnych przyspieszenia rozpatrzenia wniosków wizowych mogły liczyć podmioty, które dzięki skutecznemu lobbingsowi i utrzymywanym stosunkom posiadały przychylność MSZ, osoby pełniące funkcje publiczne lub osoby posiadające do nich dostęp, bądź podmioty lub osoby stosujące (pomimo niekiedy słusznych i przekonujących argumentów) metody perswazji i socjotechnicznego nacisku.

Umożliwiało to wielokrotne, nietransparentne ingerowanie w pracę konsulów RP poprzez kierowanie do nich nieposiadających uzasadnienia dyspozycji faktycznego skorzystania bądź rozważenia skorzystania z ww. przepisu art. 9 ust. 3 WKW w celu umożliwienia wskazanym²⁴ cudzoziemcom lub grupom cudzoziemców złożenia wniosku wizowego poza kolejnością. Nie sprzyjało to, zdaniem NIK, możliwości obiektywnej oceny sytuacji przez konsulów RP i podjęciu właściwej decyzji co do skorzystania z przysługujących im na podstawie ww. przepisu uprawnień.

Konsulowie RP, zdaniem NIK, powinni otrzymywać materiały uargumentowane, z których zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą mogliby wnioskować o pilności przypadku, nie zaś takie, w których jedynym argumentem jest *de facto* okoliczność, że wnioskodawcy udało się dotrzeć do właściwych osób w MSZ i uzyskać ich protekcję.

Sekretarz Stanu MSZ przekroczył swoje uprawnienia i naruszył niezależność konsulów ustalając priorytetową ścieżkę przyjmowania wniosków wizowych od cudzoziemców w planowanej liczbie 700 osób dla potrzeb inwestycji Olefiny III w Płocku

Realizację przez MSZ działań wspierających określane jako kluczowe dla polskiej gospodarki inwestycje cechowała doraźność oraz brak przejrzystości i poszanowania dla obowiązujących przepisów.

Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk notatką decyzyjną z dnia 25 sierpnia 2022 r. uruchomił ścieżkę priorytetową w procesie przyjmowania wniosków wizowych od cudzoziemskich pracowników zatrudnianych przy budowie tzw. Kompleksu Olefiny III w Płocku, czym naruszył niezależność konsulów gwarantowaną w art. 13 ust. 4 *prawa konsularnego*. Działania podejmowane przez Sekretarza Stanu stanowiły przekroczenie jego uprawnień do wydawania konsulom wiążących wytycznych i formułowania zaleceń, wobec postanowień art. 13 ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 2 *prawa konsularnego*.

NIK wskazuje przy tym, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych niemożliwe było ustalenie przez MSZ liczby wiz wydanych dla cudzoziemców zatrudnionych przy inwestycji Olefiny III w Płocku, gdyż MSZ ani placówki konsularne nie gromadziły tych danych, a dokumentacja źródłowa związana z tymi wizami likwidowana była po roku.

²⁴ Dane cudzoziemców były przekazywane do MSZ bez określonego trybu, z użyciem m.in. prywatnych adresów e-mail i komunikatorów internetowych, przez m.in. posłów RP, osoby prywatne, przedsiębiorców, firmy pośrednictwa pracy, organizacje międzynarodowe.

Dyrektor DK
przekroczył swoje
uprawnienia, naruszył
niezależność
konsulów oraz
postanowienia uoc
ustalając zasady
uproszczonej
procedury wizowej
wobec cudzoziemców
w planowanej liczbie
6 958 osób dla
potrzeb inwestycji
Polimery Police

W dniu 30 stycznia 2020 r. ówczesny Dyrektor DK ustanowił i przekazał konsulom RP do stosowania zalecenia dotyczące uproszczonej procedury wizowej wobec cudzoziemców mających podjąć pracę przy realizacji inwestycji p.n. Polimery Police, które naruszały przepisy art. 77 ust. 7 *ustawy o cudzoziemcach* w zw. z art. 77 ust. 1 *uoc* oraz naruszały niezależność konsulów gwarantowaną w art. 13 ust. 4 *prawa konsularnego*. Działania podejmowane przez Dyrektora DK stanowiły przekroczenie jego uprawnień do wydawania konsulom wiążących wytycznych i formułowania zaleceń, wobec postanowień art. 13 ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 2 *prawa konsularnego*.

Przekazane zalecenia dotyczyły m.in. składania wniosków wizowych zbiorczo przez osoby kontaktowe lub w formie korespondencyjnej, bez obecności aplikanta, co naruszało ww. przepisy *uoc*, natomiast zalecenie wydawania decyzji odmownych w sprawie wniosków wizowych tylko w przypadku istnienia *mocnych przesłanek*, ograniczało niezależność konsula, gdyż zgodnie z art. 13 ust. 4 *prawa konsularnego* wytyczne oraz zalecenia, o których mowa w ust. 3, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej przez konsula.

Inwestor planował zatrudnić łącznie 6 958 cudzoziemców²⁵ z krajów *Europy Wschodniej (Ukraina, Białoruś), Azji (Korea Południowa, Indie, Bangladesz, Filipiny) oraz Turcji*. NIK wskazuje, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych niemożliwe było jednak określenie przez MSZ faktycznej liczby wiz wydanych dla cudzoziemców w celu przedmiotowej inwestycji z uwagi na brak adnotacji w systemie *Wiza Konsul*, której konkretnie inwestycji dotyczy wnioski wizowy a placówki konsularne nie są w stanie przedstawić miarodajnej informacji co do statystyk wydanych decyzji w poszczególnych latach, gdyż większość papierowej dokumentacji została wybrakowana zgodnie z *JRWA*^{26, 27}.

NIK zwraca jednocześnie uwagę, że w MSZ nie znano podstawy prawnej ustanowienia uproszczonej procedury wizowej dla inwestycji Polimery Police. Wyjaśniono, że *podstawy prawnej takich działań można próbować się doszukiwać w przepisach ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*²⁸.

Wobec powyższych ustaleń i udzielonych wyjaśnień, NIK wskazuje, że decyzje istotne z punktu widzenia polskiej polityki wizowej nie mogą być podejmowane przez kierownictwo jednego departamentu, a podstawy prawne wdrożenia określonych procedur nie mogą być domniemane, w myśl zasady, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa.

Nierzetelnie sprawowany nadzór nad działalnością konsulów oraz pracowników Centrum Decyzji Wizowych spowodował szereg innych nieprawidłowości lub nie zapobiegł ich zaistnieniu. W kontrolowanym okresie niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi²⁹ wydawano wize na podstawie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi obywatelom państw nieuprawnionych do otrzymania takich wiz, w tym obywatelom Federacji Rosyjskiej. W kontrolowanym okresie wydano łącznie 525 takich wiz dla obywateli 32 państw.

Wydano 525 wiz na
podstawie
oświadczeń dla
obywateli 32 państw
nieuprawnionych do
otrzymania wiz
w takim trybie

²⁵ W 2020 r. – 2 970 osób, w 2021 r. 3 764 osoby i w 2022 r. 224 osoby.

²⁶ Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt.

²⁷ Pismo DK.080.6.2023/85 z dnia 24 kwietnia 2024 r.

²⁸ Pismo znak: DK.080.6.2023/80 z dnia 19 kwietnia 2024 r.

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2428. Dalej także: rozporządzenie w sprawie państw.

Wydano niezgodnie z uoc 1 068 wiz w celu: stażysta, naukowiec, wolontariusz, co stanowiło od 26,9% do 90,4% wydanych wiz w danym celu

Innym przykładem skutków nierzetelnie sprawowanego nadzoru było występowanie sytuacji, w której możliwe było wydawanie wiz niezgodnie z przepisami ustawy o cudzoziemcach. W latach 2019-2023 niezgodnie z jej regulacją wydano 282 wizy, tj. 90,4% ogółem wydanych wiz w celu 13a – stażysta, 576 wiz, tj. 49,5 % ogółem wiz wydanych w celu 13 – naukowiec oraz 210 wiz, tj. 26,9% ogółem wiz wydanych w celu 13b – wolontariusz. Powyższe wizy zostały wydane na podstawie dokumentów wystawionych przez organizatorów niezatwierdzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Dyrektor DK w toku kontroli wyjaśniała³⁰ m.in., że urzędnicy konsularni *nie są, co do zasady, w stanie wskazać przyczyn wydania przedmiotowych wiz z uwagi na brak dostępu do dokumentacji wizowej, która mogła zostać wybrakowana lub ze względu na dokonane zmiany kadrowe dotyczące urzędników, którzy podjęli wskazane decyzje*. W tym stanie rzeczy NIK zwraca uwagę na niezasadność skrócenia okresu przechowywania dokumentacji wizowej z dwóch lat do jednego roku, przy jednoczesnej niewydolności systemów informatycznych i braku zapewnienia odpowiednich kopii elektronicznych, co oceniła jako działanie niecelowe, prowadzące w relatywnie krótkim czasie do braku możliwości weryfikacji procesów wizowych z dokumentami źródłowymi. Ponadto nie kwestionując bezpośredniej odpowiedzialności konsula za podejmowane decyzje, NIK zauważa, że DK nie zapewnił narzędzi uniemożliwiających występowanie takich błędów, pomimo że zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSZ Departament Konsularny winien był nadzorować wykonywanie czynności konsularnych, określać wymagania informatycznych systemów konsularnych oraz zapewniać wsparcie merytoryczne urzędów konsularnych w zakresie obsługi informatycznych systemów konsularnych.

Brak było możliwości zweryfikowania 16 935 wiz wydanych w celu: student

Ponadto, w wyniku braku zapewnienia konsulom wsparcia informatycznego przy jednoczesnym nierzetelnym nadzorze nad działalnością konsulów nie można było zweryfikować prawidłowości udzielenia w latach 2020-2023 wiz w celu: 09-student w liczbie 16 935. NIK stwierdziła liczne błędy i braki w zapisach w systemie informatycznym Wiza-Konsul, które potęgowane były brakiem rozwijanych słowników list np. zatwierdzonych uczelni – wielokrotnie zamiast uczelni w systemie informatycznym wpisywane były frazy, przykładowo: „z wyrazami szacunku”, „województwo”, „apartamenty”, „biuro współpracy”, „Hotel Gołębiowski”, „Tymczasowy adres Warszawa”, „rekrutacji dział”, a także imiona i nazwiska lub nazwiska itp. W konsekwencji nie można było stwierdzić, czy wizy te udzielono na podstawie zaświadczeń wystawionych przez uprawnione podmioty. Jednocześnie zaś powyższe zapisy w systemie Wiza-Konsul zidentyfikowane przez NIK dowodzą, że MSZ nie wykazało dbałości i elementarnego zainteresowania nie tylko jakością danych, ale przede wszystkim procesami i prawidłowością wydawania wiz, w tym przypadku wiz w celu 09-student. Ponadto w powyższych warunkach istotnym negatywnym działaniem było skrócenie okresu przechowywania dokumentacji wizowej, o czym była mowa wyżej.

NIK jednocześnie zauważa, że Departament Konsularny, mimo licznych sygnałów od konsulów dotyczących potencjalnych nieprawidłowości w procesie rekrutacji przez niektóre uczelnie lub w procesie uzyskiwania zezwoleń na pracę przez niektórych pracodawców, nie podejmował skutecznych działań w celu zapobieżenia nieprawidłowościom w przyszłości.

³⁰ Pismo znak DK 308.42.2023 z 20 grudnia 2023 r.

Lista zawodów we wniosku wizowym nie została dostosowana do realnych potrzeb rynku pracy

Przykładem braku wsparcia informatycznego było również niepodjęcie działań w celu określenia listy zawodów, możliwych do wybrania przy składaniu formularza wniosku wizowego w systemie e-konsulat, dostosowanego do realnych potrzeb rynku pracy, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. W 2023 r. cudzoziemcy, którzy wskazali jeden z 34 enumeratywnie wymienionych zawodów uzyskali 11,8% wiz pracowniczych. Zdaniem NIK, sytuacja, gdy 9 na 10 cudzoziemców uzyskujących wizę pracowniczą deklaruje, że nie posiada zawodu lub posiada inny zawód niż wyróżnione przez państwo przyjmujące, oznacza, że przewidziana w formularzu wniosku wizowego lista zawodów jest zupełnie niedostosowana do realiów, a dane i informacje uzyskiwane w tym zakresie nie mają żadnej, albo znikomą wartość poznawczą i nie mogą służyć szerszym analizom dotyczącym np. struktury zawodowej cudzoziemców otrzymujących wizy, szczególnie w powiązaniu z potrzebami polskiego rynku pracy lub jego możliwościami absorpcji nowych pracowników – albo wręcz, że wizy pracownicze wydawane są osobom nieposiadającym kwalifikacji (żadnych albo oczekiwanych przez Rzeczpospolitą Polską) do funkcjonowania na rynku pracy. DK w okresie objętym kontrolą w zupełności nie dostrzegł powyższych dysfunkcji.

Departament Konsularny nierzetelnie realizował zadania w zakresie wsparcia informatycznego

W ocenie NIK, Departament Konsularny nierzetelnie realizował swoje zadania nie zapewniając odpowiednich narzędzi w systemie Wiza-Konsul nie tylko poprzez zaniechanie utworzenia określonych słowników w systemie, które zapobiegłyby wprowadzeniu błędnych danych, ale również poprzez zaniechanie wprowadzenia określonych blokad, które uniemożliwiłyby udzielania wiz np. nieuprawnionym cudzoziemcom.

W ocenie NIK, choć istotnie – co MSZ wielokrotnie podkreślało w trakcie kontroli – to konsul odpowiedzialny jest za prawidłowe wydanie wizy, to jednak następstwem mankamentów rozwiązań zarządczych i niedostatków systemów informatycznych nie może być całkowite przerzucanie odpowiedzialności na personel konsularny. Co więcej, o wadach powyższych rozwiązań i instrumentów przesądza dodatkowo fakt, iż w ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością konsularną MSZ nie zidentyfikowało nieuprawnionego wydawania wiz pracowniczych w określonych trybach obywatelom państw, którzy nie byli uprawnieni.

W powyższym kontekście NIK wskazuje przy tym, iż ograniczanie się przez centralę resortu do wskazywania na formalnoprawne obowiązki konsulów i wręcz podkreślanie ich osobistej odpowiedzialności, przy jednoczesnej świadomości obciążenia ich pracą i rosnącej liczby wniosków wizowych, stanowi działanie przeciwnie skuteczne, niebudujące zaufania pomiędzy centralą i placówkami zagranicznymi Rzeczypospolitej Polskiej, a nadto dalece niewystarczające.

MSZ przystąpiło do realizacji programu Poland. Business Harbour, który wprowadzono bez podstawy prawnej

Ministerstwo Spraw Zagranicznych przystąpiło do realizacji programu „Poland. Business Harbour”, który realizowany był bez podstawy prawnej, co NIK ocenia negatywnie. Program ten nie został uchwalony przez Radę Ministrów oraz nie został wprowadzony jako program ministerialny. Brak było też jakiegokolwiek wiążącego dokumentu, który opisywałby program, w szczególności podstawę prawną, cele, uczestników, zadania, zakładane efekty itp. MSZ przystąpiło do realizacji tego programu, który nie tylko nie miał podstaw prawnych, ale nawet wersji pisemnej, pomimo tego, że art. 7 Konstytucji RP³¹ stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę na ponadstandardowo pospieszny i niesformalizowany tryb pracy nad przedsięwzięciem, mimo jego wagi i powinny do dostrzeżenia skutków – dla rynku pracy w Polsce i dla bezpieczeństwa państwa.

³¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

Jednocześnie NIK zauważa, że członek kierownictwa MSZ, były Sekretarz Stanu, który odpowiadał za problematykę konsularną, na pytanie NIK, kto i na jakiej podstawie zdecydował o przystąpieniu MSZ do programu Poland.Business Harbour i kiedy to nastąpiło, zeznał³²: *Nic nie wiem na temat. Nie pamiętam kto prowadził te kwestie.*

Nie nadzorowano prawidłowości realizacji procedury wizowej prowadzonej w oparciu o P.BH

Zarówno Dyrektor Departamentu Konsularnego MSZ, Sekretarz Stanu nadzorujący ten departament, a także Minister Spraw Zagranicznych, nie nadzorowali prawidłowości realizacji procedury wizowej prowadzonej w oparciu o program P.BH.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że program P.BH nie był właściwie nadzorowany, ponieważ – jak wynika z czynności dowodowych NIK – ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau wskazał, że może się wypowiedzieć „w kwestii pogłądowej”, nadzorujący DK ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, iż „*nic nie wie na ten temat*”, a ówczesny Dyrektor DK Marcin Jakubowski jako świadek zeznał, że „*o P.BH wie relatywnie mało*”. Wskazuje to w istocie, że zaangażowanie MSZ w program P.BH, w którym udział resortu był kluczowy (wobec faktu, iż to MSZ stworzył nowy, dedykowany rodzaj wize, a konsulowie je wydawali), pozostawało poza całkowitym nadzorem i zainteresowaniem kierownictwa MSZ.

P.BH mógł negatywnie wpłynąć na bezpieczeństwo państwa

Realizacja nieuchwalonego, przygotowanego w pośpiechu i niespisanego w żadnym dokumencie programu P.BH spowodowała, że otrzymanie wize D23-P.BH stało się najprostszym, najszybszym i najtańszym sposobem uzyskania możliwości wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej, a rola konsula w procesie rozpatrywania wniosku o tę wizę została sprowadzona praktycznie do jej udzielenia. Przyznanie niespotykanych przy innych rodzajach wiz uprawnień, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek wymagań w stosunku do członków rodziny lub partnerów niebędących małżonkami oraz niewielkich wymogów dla uczestników programu, spowodowało, że możliwość wjazdu na teren Rzeczypospolitej Polskiej otrzymały dziesiątki tysięcy cudzoziemców, głównie z Białorusi i Rosji, a pozostawało to poza całkowitym nadzorem i zainteresowaniem kierownictwa MSZ, co w ocenie NIK, mogło w sposób znaczący wpłynąć na obniżenie bezpieczeństwa państwa. Szczególnie negatywnie Izba ocenia udzielanie wiz obywatelom Federacji Rosyjskiej, ale również Białorusi po dniu 24 lutego 2022 r.

Realizując program P.BH udzielono 95 545 wiz

W okresie obowiązywania programu P.BH złożono 97 906 wniosków o udzielenie wize w celu: 23-P.BH (z czego 3 825 w 2020 r., 20 452 w 2021 r., 50 571 w 2022 r. i 23 058 w 2023 r.). Aplikujący wycofali 31 wniosków, a w wyniku rozpatrzenia pozostałych 97 875 wniosków udzielono 95 545 wiz (w latach 2020-2023 odpowiednio: 3 815, 20 397, 49 633 i 21 700), tj. wydano 97,6% decyzji pozytywnych. Liczba odmów w całym okresie wyniosła 2 330 i stanowiła 2,4% (w latach 2020-2023 odpowiednio: 0%, 0,3%, 1,9% i 5,9%). Większość wiz udzielono na podstawie rekomendacji Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA³³, czyli spółki uczestniczącej w realizacji programu P.BH (według stanu na dzień 8 listopada 2023 r. – 84 264 rekomendacji).

MSZ nierzetelnie określiło cel wize wydawanej dla potrzeb realizacji programu P.BH

Departament Konsularny dla potrzeb realizacji programu „Poland. Business Harbour” w sposób nierzetelny określił cel wize nakazując placówkom konsularnym wpisywanie na naklejce wizowej oznaczenia „23-P.BH” albowiem oznaczenie to nie wskazywało właściwego celu udzielenia wize. Celem uruchomienia programu P.BH była możliwość przyjazdu do Polski specjalistów branży IT, początkowo z Białorusi, a następnie i z innych krajów, w celu wykonywania pracy, w tym w celu zakładania działalności gospodarczej na takich samych zasadach, jak obywatele polscy.

³² Protokół przesłuchania świadka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

³³ Dalej: PAIH

Program pozwalał również na przyjazd członków ich najbliższej rodziny. Mogły występować zatem w tym wypadku trzy cele, które były określone w obowiązującym, w chwili uruchomienia Programu, rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2019 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców³⁴: „06” – gdy wiza jest wydawana w celu wykonywania pracy innej niż określona w art. 60 ust. 1 pkt 5 i 5a uoc; „04” – gdy wiza jest wydawana w celu prowadzenia działalności gospodarczej oraz „22” – gdy wiza jest wydawana w celu realizacji zezwolenia na pobyt czasowy w celu łączenia rodzin. W MSZ podjęto decyzję, że bez względu na to, czy wiza będzie udzielana specjalistcie IT w celu podjęcia przez niego pracy, czy w celu prowadzenia działalności gospodarczej, czy członkowi jego rodziny, będzie udzielana wiza w celu „23” – gdy wiza jest wydawana w celu innym niż określony w art. 60 ust. 1 pkt 1–24a ustawy. Ponadto na podstawie clarisów z Departamentu Konsularnego MSZ polskie placówki konsularne umieszczały na naklejce wizowej adnotację „Poland. Business Harbour” bez podstawy prawnej. W momencie rozpoczęcia realizacji programu „Poland. Business Harbour”, tj. we wrześniu 2020 r., nie było bowiem żadnego przepisu prawa, który dawałby podstawę do umieszczenia na naklejce wizowej takiej adnotacji.

MSZ przekazywało do Komisji Europejskiej nierzetelne dane

Skutkiem powyższych działań, niezależnie od ich wadliwości pod względem formalnoprawnym, były nieprawdziwe dane statystyczne dotyczące udzielonych wiz według celu. Według danych Eurostat w 2021 r.³⁵ Polska wydała 790 070 pozwoleń na pierwszy pobyt związany z zatrudnieniem, co stanowiło 26,8% wszystkich pozwoleń na pierwszy pobyt wydanych w Unii Europejskiej³⁶ oraz 59,3% w grupie związanej z zatrudnieniem³⁷. W 2021 r. udzielono 20 397 wiz w celu 23-P.BH, z których część związana była z zatrudnieniem i powinna była, zdaniem NIK, powiększyć wykazaną liczbę 790 070 pozwoleń na pierwszy pobyt związanych z zatrudnieniem. Podobna sytuacja miała miejsce w 2022 r. Według danych Eurostat w 2022 r.³⁸ Polska wydała 447 225 pozwoleń na pierwszy pobyt związanych z zatrudnieniem, co stanowiło 12,9% wszystkich pozwoleń na pierwszy pobyt wydanych w Unii Europejskiej³⁹ oraz 36,0% w grupie związanej z zatrudnieniem⁴⁰. W 2022 r. udzielono 49 633 wiz w celu 23-P.BH, z których część związana była z zatrudnieniem i powinna, zdaniem NIK, powiększyć wykazaną liczbę 447 225 pozwoleń na pierwszy pobyt związanych z zatrudnieniem. W ocenie NIK, wybór celu 23 w przypadku wiz wydawanych w programie P.BH, powodował nierzetelne dane przekazywane przez Rzeczpospolitą Polską do Komisji Europejskiej w zakresie pozwoleń na pierwszy pobyt związanych z zatrudnieniem, co znalazło swoje następstwo w ww. danych Eurostat.

³⁴ Dz. U. poz. 782.

³⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/permits/permits_2021/.

³⁶ Łącznie wydano 2 952 336 pozwoleń na pierwszy pobyt w Unii Europejskiej w 2021 r.

³⁷ Łącznie wydano 1 333 171 pozwoleń na pierwszy pobyt w Unii Europejskiej w 2021 r. związanych z zatrudnieniem.

³⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oldid=611391#First_residence_permits_by_citizenship_and_by_destination_in_the_EU.

³⁹ Łącznie wydano 3 454 684 pozwoleń na pierwszy pobyt w Unii Europejskiej w 2022 r.

⁴⁰ Łącznie wydano 1 241 093 pozwoleń na pierwszy pobyt w Unii Europejskiej w 2022 r. związanych z zatrudnieniem.

Udzielono 419 wiz
w celu: 23-P.BH
nieuprawnionym
cudzoziemcom
z 29 państw

Nierzetelny i niewłaściwy nadzór nad działalnością konsulów, spowodował, że udzielano wizy w celu: 23-P.BH nieuprawnionym cudzoziemcom.

Początkowo program P.BH skierowany był tylko do obywateli Białorusi i w okresie od dnia 9 września 2020 r. do dnia 12 lipca 2021 r. wizy mogli otrzymywać jedynie obywatele tego państwa. Tymczasem udzielono w tym okresie 283 wiz D23-P.BH obywatelom 16 innych państw: Armenia, Azerbejdżan, Rosja, Ukraina, Indie, Izrael, Kazachstan, Kirgistan, USA, Turkmenistan, Iran, Turcja, Egipt, Sri Lanka, Uzbekistan i Wietnam. Ponadto bez podstawy prawnej rozszerzono program P.BH na kolejne grupy beneficjentów. Od dnia 13 lipca 2021 r. program został rozszerzony o obywateli kolejnych pięciu państw: Armenii, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy, a od dnia 12 stycznia 2022 r. o Azerbejdżan. W ścieżce biznesowej od dnia 5 września 2022 r. nastąpiło rozszerzenie programu na cały świat, natomiast w ścieżce indywidualnej do końca obowiązywania programu (tj. do dnia 26 stycznia 2024 r.) uprawnionymi do uzyskania wizy byli obywatele siedmiu państw (wskazanych powyżej i Białorusi). Oznacza to, że w okresie od dnia 13 lipca 2021 r. do dnia 4 września 2022 r. wizy w ścieżce indywidualnej mogli otrzymywać jedynie obywatele siedmiu państw, tymczasem udzielono w tym okresie 136 wiz D23-P.BH obywatelom 25 innych państw: Indie, Izrael, Kazachstan, Kirgistan, USA, Turkmenistan, Iran, Turcja, Egipt, Sri Lanka, Uzbekistan, Wietnam, Australia, Bahamy, Barbados, Egipt, Tajlandia, Ekwador, Brazylia, Filipiny, Meksyk, Nigeria, Tadżykistan, Japonia i Urugwaj.

Przyczyną udzielania wiz nieuprawnionym cudzoziemcom z powyższych państw był fakt umieszczania ich nazwisk na listach z rekomendacjami PAIH oraz wytyczne przekazywane w clarisach przez Dyрекcję DK o przykładowej treści⁴¹: *Na podstawie uzgodnień międzyresortowych: wnioski osób nie posiadających obywatelstwa białoruskiego o wydanie wizy z adnotacją o uczestnictwie w ww. programie powinny być akceptowane. (...) Oznacza to, iż obywatele wyżej wymienionych państw oraz zatrudniani przez nich pracownicy, którzy nie są ich obywatelami, a także członkowie ich najbliższej rodziny mogą skorzystać z programu (...) Korzystając z okazji proszę o zwrócenie uwagi pracownikom Państwa urzędu (...), żeby nie wymagali od cudzoziemców aplikujących o wizy w ramach programu żadnych dodatkowych dokumentów potwierdzających cel podróży poza rekomendacją z PAIH, którą konsulaty otrzymują via DK MSZ.*

Udzielono 1 838 wiz
P.BH obywatelom
Federacji Rosyjskiej

Negatywnie NIK ocenia również fakt, iż po dniu 1 marca 2022 r., mimo ograniczenia w udzielaniu wiz obywatelom Federacji Rosyjskiej, nadal udzielano im wizy w ramach programu P.BH, co było działaniem niecelowym. W okresie od dnia 1 marca 2022 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. udzielono obywatelom Federacji Rosyjskiej 1 838 wiz D23-P.BH.

MSZ nie zapewniło
możliwości
zweryfikowania
prawidłowości
udzielania wiz
w ramach programu
P.BH

Brak opracowania wytycznych do ewidencjonowania w systemie Wiza-Konsul wiz P.BH, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym, spowodował, że brak jest możliwości zweryfikowania prawidłowości udzielania wiz w ramach programu P.BH.

W ramach programu PBH funkcjonowały trzy ścieżki – indywidualna, dla startupów oraz biznesowa. Każda z tych ścieżek miała inne uwarunkowania (np. dotyczyła obywateli innych krajów), a ponadto wizę mogli uzyskać specjaliści IT oraz członkowie ich rodzin. W Departamencie Konsularnym nie opracowano wytycznych dla placówek dyplomatycznych i Centrum Decyzji Wizowych w sprawie sposobu ewidencjonowania danych w systemie Wiza-Konsul w sposób odrębny dla poszczególnych grup aplikujących, w efekcie czego nie można stwierdzić, czy dana wiza została wydana dla specjalisty IT czy członka jego rodziny, a także z której ścieżki skorzystano.

⁴¹ Claris nr DK DK.3307.115.2021 z dnia 25 maja 2021 r.

Stosowany w MSZ system e-konsulat był niefunkcjonalny, a wprowadzane modyfikacje były niewystarczające i nieskuteczne

Podjęte przez MSZ działania dotyczące usprawnienia portalu e-konsulat, polegające na wprowadzaniu modyfikacji systemu, tj. przede wszystkim losowania z weryfikacją numeru zezwolenia do pracy i usprawnienia sposobu rezerwowania wizy oraz zmianie algorytmu losowania były niewystarczające i nieskuteczne, przez co nie przyczyniły się do wyeliminowania problemu przechwytywania terminów wizyt w placówkach konsularnych. Tym samym nie umożliwiło to części aplikantom wizowym nieskrępowanego i samodzielnego złożenia wniosku wizowego, co było działaniem nierzetelnym. W ocenie NIK, takie zaniechania MSZ mogły w konsekwencji jednocześnie pośrednio uzależniać możliwość złożenia przez aplikantów wniosku wizowego od podjęcia odpłatnej współpracy z nieuczciwymi, lecz często skutecznymi, pośrednikami wizowymi.

MSZ nie zapewniło wystarczającej przestrzeni dyskowej dla plików zawierających skany dokumentów wizowych

Dyrektor Biura Informatyki, w okresie od dnia powołania Centrum Decyzji Wizowych⁴² nie zapewnił wystarczającej przestrzeni dyskowej dla plików elektronicznych zawierających skany dokumentów niezbędnych do wydania lub odmowy wydania wizy, rozpatrywanych przez pracowników CDW dostarczanych przez firmy outsourcingowe, skutkiem czego były one automatycznie usuwane z przestrzeni dyskowej po dwóch dniach w przypadku wydania wizy oraz po 45 dniach w przypadku, gdy aplikant wizowy odwołał się od decyzji negatywnej. Taki stan rzeczy powodował, że specjaliści ds. postępowań wizowych CDW nie mieli dostępu do tych danych, co NIK ocenia negatywnie, szczególnie w sytuacji, gdy w MSZ od dnia 1 stycznia 2023 r. skrócono okres przechowywania dokumentacji papierowej dotyczącej wniosków wizowych z dwóch lat do jednego roku, co samo w sobie było już działaniem niecelowym i nierzetelnym.

MSZ nie korzystało z prawa kontroli Punktów Przyjmowania Wniosków Wizowych

Możliwość zawarcia umowy w sprawie pośrednictwa wizowego (umowy outsourcingowe) bezpośrednio wprowadziło rozporządzenie PE i Rady (WE) ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (art. 43), które weszło w życie w dniu 5 kwietnia 2010 r. Pierwszą zawartą umową była umowa z dnia 9 sierpnia 2011 r., zawarta pomiędzy Ambasadą RP na Ukrainie a Spółką [...]. We wrześniu 2023 r. umowy outsourcingowe funkcjonowały w Białorusi, Chinach, na Filipinach, w Indiach, Turcji i Ukrainie. MSZ nie korzystało jednak z prawa kontroli Punktów Przyjmowania Wniosków Wizowych, do którego było uprawnione na podstawie zapisów w zawartych przez ambasady lub konsulaty umowach w sprawie pośrednictwa wizowego, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. NIK zauważa jednocześnie, że we wszystkich zawartych umowach outsourcingowych zawarte były zapisy uprawniające Zamawiającego, jak również podmioty przez niego wskazane, w tym w szczególności Ministerstwo Spraw Zagranicznych, do bieżącej kontroli działalności PPWW.

MSZ wbrew zapowiedziom nie wypowiedziało umów firmom outsourcingowym

Stwierdzenie w opublikowanym na stronie MSZ komunikacie z dnia 15 września 2023 r., że Minister Spraw Zagranicznych zdecydował m.in. o wypowiedzeniu umów wszystkim firmom outsourcingowym, było działaniem wprowadzającym w błąd oraz nierzetelnym i niecelowym, a dokonane po publicznym ogłoszeniu komunikatu analizy wskazały na istotne ryzyka w jego realizacji. Co więcej, realizacja decyzji Ministra SZ w ten sposób narażałaby Skarb Państwa na znaczne wydatki z tym związane, np. konieczność zwrotu poniesionych kosztów i wypłaty odszkodowań za utracone korzyści dla usługodawców zewnętrznych. Urzędy konsularne nie były też wówczas przygotowane na przyjęcie zleczanych na zewnątrz zadań przy zachowaniu tej samej jakości usług i liczby rozpatrywanych wniosków oraz dodatkowo takie działania mogły spowodować pogorszenie wizerunku polskich placówek i mieć negatywny wpływ na ich relacje z państwami, w których były usytuowane. Podejmowane, po dacie publikacji ogłoszenia, czynności spowodowały, wbrew publicznym deklaracjom,

⁴² Dalej: CDW

kontynuacje zawartych wcześniej umów oraz zawarcie nowych umów w przypadkach ich terminowego zakończenia.

MSZ nie określiło ram prawnych dla zawierania umów outsourcingu wizowego

Sprawy zasad i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych do dnia 31 maja 2022 r. były uregulowane w zarządzeniu Nr 37 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych. Załącznik nr 1 do ww. zarządzenia zawierał ramowy wzór umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego⁴³. Zarządzenie to zostało uchylone z dniem 31 maja 2022 r. Od tego też dnia w MSZ brak było ram prawnych dla instrumentu prawnego stanowiącego podstawę współpracy z usługodawcą zewnętrznym w rozumieniu art. 43 ust. 2 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, a więc zunifikowanych podstaw nawiązywania współpracy z podmiotami wykonującymi zadania w zakresie tzw. outsourcingu wizowego, co NIK ocenia negatywnie.

W Biurze Kontroli i Audytu MSZ nierzetelnie dokonywano doboru jednostek oraz tematyki kontroli

W Biurze Kontroli i Audytu dokonywano w sposób nierzetelny doboru jednostek do kontroli, co spowodowało, że w połowie jednostek, w których zakończono kontrolę nie można było sprawdzić prawidłowości rozpatrywania wniosków wizowych, natomiast inne placówki, w których istniało duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości nie były objęte kontrolą. Nierzetelnie szacowano również ryzyko związane z prawidłowością i kompletnością wprowadzania danych do systemu informatycznego Wiza-Konsul, co spowodowało brak przeprowadzenia kontroli w tym zakresie, w całym badanym okresie.

NIK negatywnie ocenia również działalność legislacyjną Ministra SZ w zakresie dotyczącym działalności konsularnej.

Zapisy rozporządzenia nie odpowiadały treści uzasadnienia i OSR do jego projektu

W rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych zawarto przepis określający Republikę Białorusi jako państwo, w którym cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, co stanowiło działanie nierzetelne, gdyż nie odpowiadało założeniom określonym w uzasadnieniu oraz OSR do projektu rozporządzenia, w których wskazano: *proponuje się, by rozwiązanie to, na początkowym etapie jego stosowania, zostało skierowane do obywateli Republiki Białorusi, a przede wszystkim było sprzeczne z tożsamymi, wyrażonymi w uzasadnieniu projektu, założeniami projektodawcy zmiany ustawy, wprowadzającej do ustawy o cudzoziemcach delegację uprawniającą ministra właściwego do spraw zagranicznych do wydania rozporządzenia. Projekt rozporządzenia był co prawda legalny, ale nierzetelny, a treść uzasadnienia i OSR wprowadzała w błąd akceptującego, a następnie podpisującego przedmiotowe rozporządzenie oraz wszystkie osoby zapoznające się z projektem co do intencji wprowadzenia takich rozwiązań prawnych.*

NIK zwraca przy tym uwagę na fakt, że na podstawie ww. rozporządzenia, według stanu na dzień 25 kwietnia 2024 r. (ok. godz. 15:00), wydano łącznie 531 196 wiz (36 699 w 2021 r., 217 654 w 2022 r., 226 678 w 2023 r. i 50 165 w 2024 r.), w tym m.in. 594 wizy (122 w 2021 r., 297 w 2022 r., 159 w 2023 r. i 16 w 2024 r.) dla obywateli Federacji Rosyjskiej.

Minister SZ nie dokonał również ewaluacji efektów ww. rozporządzenia po pierwszych dwóch latach stosowania rozwiązania przyjętego w tym rozporządzeniu.

⁴³ Dalej także: umowa outsourcingowa.

Pomimo braku ewaluacji efektów rozporządzenia MSZ rozpoczęło prace nad rozszerzeniem listy państw nim objętych, co mogło skutkować zwiększeniem zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego

Pomimo tego w MSZ przystąpiono do prac nad znaczącym rozszerzeniem wynikającego z ww. rozporządzenia mechanizmu, projektując rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych *w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych*, co do którego Minister SZ nie przedstawił szczegółowego uzasadnienia proponowanych rozwiązań, a których wprowadzenie mogło skutkować zwiększeniem zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Zmiany w treści projektu tego rozporządzenia na etapie prac wewnątrzresortowych wprowadzane były w sposób nietransparentny – dotyczyło to zwłaszcza listy państw o wysokiej presji migracyjnej i należących do kręgu państw wysokiego ryzyka migracyjnego zarówno do RP, jak i UE, z których wnioski wizowe miały podlegać rozpatrywaniu na zasadach szczególnych. Jednocześnie NIK ocenia, iż zlekceważenie przez MSZ uwag MSWiA o szczególnym znaczeniu, wskazujących na objęcie rozwiązaniem projektowanym przez MSZ niemal w całości państw należących do kręgu państw wysokiego ryzyka migracyjnego i mogącego tym samym wiązać się z ryzykiem zwiększenia skali nielegalnej migracji do Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw członkowskich Unii Europejskiej, stanowiło działanie skrajnie błędne. Brak zamieszczenia dokumentacji dotyczącej ww. rozporządzenia w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego, w szczególności opinii zgłoszonych przez organy w ramach uzgodnień do projektu powodowało nietransparentność procesu legislacyjnego oraz uniemożliwiło osobom zainteresowanym zapoznanie się z ich treścią. Dodatkowe ryzyka dla prac legislacyjnych powodowało niejednokrotne skracanie terminów na zgłoszenie uwag w ramach uzgodnień międzyresortowych.

Minister SZ nie wskazał przesłanek zaniechania dalszych prac nad projektami rozporządzeń

Minister SZ, wycofując z prac legislacyjnych projekty dokumentów rządowych w postaci rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych *w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych* i rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych *w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizy krajowej w celu wykonywania pracy*, nie wykazał przesłanek zaniechania dalszych prac nad tymi projektami, co należy uznać za działanie nierzetelne, a także świadczące o braku transparentności podejmowanych działań.

Przekazywanie przez Sekretarza Stanu w MSZ poleceń Dyrektorowi Departamentu Konsularnego MSZ przerwania dalszych prac legislacyjnych w formie telefonicznej dyspozycji bez uzasadnienia co najmniej nie sprzyjało przejrzystości podejmowanych działań, tym bardziej, iż sam Sekretarz Stanu w MSZ nie znał motywów i argumentów przemawiających za treścią przekazywanych poleceń z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia utworzenie w kwietniu 2023 r. referatu ds. postępowania wizowych Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi oraz referatu ds. obsługi interesantów Centrum Informacji Konsularnej⁴⁴ w Kielcach.

Minister SZ bez uzasadnienia merytorycznego, organizacyjnego i ekonomicznego zdecydował o utworzeniu zamiejscowych referatów CDW i CIK

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau zdecydował o przyjęciu koncepcji rozwoju Centrum Decyzji Wizowych i Centrum Informacji Konsularnej polegających m.in. na utworzeniu zamiejscowych referatów CDW i CIK, pomimo braku uzasadnienia merytorycznego, organizacyjnego i ekonomicznego takiego rozwiązania. Decyzja nie była poprzedzona żadnymi analizami potrzeb utworzenia zamiejscowych ośrodków, analizami uzasadniającymi przewagę rozwiązania polegającego na utworzeniu zamiejscowych referatów nad rozwiązaniem polegającym na rozbudowie istniejących Wydziałów CDW i CIK w Warszawie, analizami kosztów, analizami kadrowymi pod kątem możliwości zapewnienia

⁴⁴ Dalej: CIK

w zamiejscowych referatach przygotowanych merytorycznie kadr do wykonywania zadań z obszaru wizowego, jak również analizami pod kątem optymalizacji czynności zarządczych. Tym samym brak było uzasadnienia utworzenia zamiejscowych referatów CDW i CIK. Utworzenie zamiejscowych referatów CDW i CIK było również ekonomicznie nieuzasadnione, gdyż wiązało się ono z kosztownym wynajmem nieruchomości, podczas gdy Ministerstwo SZ dysponowało uwolnioną powierzchnią nieruchomości w Warszawie w wyniku zmniejszenia zatrudnienia o 107 etatów, co powinno było pozwalać na rozwój działalności CDW i CIK w Warszawie, przy wykorzystaniu dotychczasowych zasobów nieruchomości MSZ.

Minister SZ bez uzasadnienia ekonomicznego zdecydował o dyslokacji referatów CDW i CIK odpowiednio w Łodzi i Kielcach, a wybór nieruchomości nastąpił z naruszeniem procedur, w sposób nietransparentny i niezapewniający zasad uczciwej konkurencji

Działaniem nierzetelnym było również zdecydowanie przez Ministra SZ o dyslokacji referatów CDW i CIK, do pomieszczeń podlegających wynajęciu odpowiednio w Łodzi i Kielcach, pomimo wykazania przez Biuro Administracyjne MSZ na podstawie analizy kosztów braku uzasadnienia ekonomicznego takiej decyzji. Co więcej, zanim Minister SZ formalnie zdecydował o dyslokacji referatów CDW i CIK odpowiednio w Łodzi i Kielcach, pracownicy MSZ już wcześniej dokonali rekonesansu nieruchomości właśnie w tych miastach, a następnie Zespół specjalny powołany w celu wyboru nieruchomości, z naruszeniem obowiązujących w MSZ procedur wynikających z zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości, w sposób nietransparentny, niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania potencjalnych wynajmujących dokonał wyboru nieruchomości tylko spośród tych, które były wizytowane przez pracowników dokonujących rekonesansu. Chronologia zdarzeń, jak i naruszenie obowiązujących w MSZ procedur świadczy o tym, że decyzja o dyslokacji referatów CDW i CIK w Łodzi i Kielcach faktycznie mogła być podjęta znacznie wcześniej niż w dniu formalnego jej podjęcia – tym bardziej, że zgodnie z zeznaniami świadków decyzja o akceptacji koncepcji rozwoju CDW i CIK poprzez utworzenie zamiejscowych referatów miała charakter polityczny, a odnośnie powodów utworzenia CDW w Łodzi i CIK w Kielcach jeden ze świadków zeznał NIK⁴⁵: *Tłumaczono nam, że jest taka potrzeba. Słyszałem, że było to związane, że jeden minister miał startować w wyborach parlamentarnych w Łodzi, a drugi w Kielcach.*

Skutkiem utworzenia zamiejscowych referatów CDW i CIK było niegospodarne wydatkowanie co najmniej 681,9 tys. zł

Ponadto, w konsekwencji wcześniej podjętych decyzji przez Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua dotyczących utworzenia zamiejscowych referatów CDW i CIK oraz ich dyslokacji w Łodzi i Kielcach, a także w wyniku zastosowania wadliwej procedury wyboru wynajmujących Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Maciej Karasiński podpisał umowy najmu nieruchomości w Łodzi i Kielcach, co było działaniem niegospodarnym i spowodowało wydatkowanie w okresie od kwietnia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. kwoty co najmniej 681,9 tys. zł tytułem kosztów eksploatacji obiektów.

Pracownicy CDW nie monitorowali ruchu osobowego pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi

Pracownicy CDW w okresie od dnia powołania wydziału do dnia zakończenia kontroli nie monitorowali i nie oceniali ruchu osobowego między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wizy są rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, tj. Republiką Białorusi oraz nie sporządzali na ten temat opracowań, co było niezgodne z przepisami wewnętrznymi, jak również z zakresem zadań określonych dla stanowiska pracy ds. postępowań w sprawach wizowych. Zadanie powyższe było tym bardziej istotne, iż m.in. rozpatrywanie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wniosków o wydanie wiz było regulacją nową, o nie w pełni znanych skutkach i skali oddziaływania, a zatem analiza i ewaluacja skutków jawiła się w ocenie NIK jako zadanie konieczne i ważne dla wykonywania zadań MSZ.

⁴⁵ Protokół przesłuchania świadka z dnia 27 marca 2024 r.

Minister SZ wydawał upoważnienia pracownikom CDW nieprzygotowanym merytorycznie do rozpatrywania wniosków wizowych

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w związku z potrzebą zapewnienia wymogów określonych w art. 4 ust. 1a WKW, nie zapewniło pracownikom CDW zatrudnianym na stanowisku specjalisty ds. postępowań w sprawach wizowych szkoleń wraz z ich ewaluacją dotyczących procedury wizowej oraz uwarunkowań lokalnych kraju, w którym składany jest wniosek wizowy, co było działaniem nierzetelnym. Dodatkowo, pięciu osobom, które nie przeszły jeszcze jakichkolwiek szkoleń w MSZ, a w swojej dotychczasowej historii zawodowej nie zajmowały się także kwestiami wizowymi i nigdy nie wykonywały czynności konsularnych, wydano upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych do podejmowania decyzji wizowych i innych czynności związanych z wydawaniem wiz w dniu ich zatrudnienia oraz jednej osobie 14 dni przed datą zatrudnienia, co było działaniem niecelowym i nierzetelnym. Żaden z 12 pracowników zajmujących stanowisko specjalisty ds. postępowań wizowych przed zatrudnieniem w CDW w Łodzi nie miał styczności zawodowej z procesami weryfikowania aplikantów wizowych i wydawania wiz. Wydanie przez Ministra SZ upoważnień w dniu zatrudnienia pracownikom CDW było *de facto* wydaniem upoważnień osobom nieprzygotowanym merytorycznie do rozpatrywania wniosków wizowych (zarówno w odniesieniu do wiz krajowych, jak i wiz Schengen) i rodziło wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie podejmowanych decyzji wizowych. Opisana polityka kadrowa i alokacja zadań służbowych powodowała istotne ryzyka dla interesu publicznego i mogła zagrozić bezpieczeństwu państwa. Samo zaś wydanie upoważnienia jeszcze niezatrudnionej w MSZ osobie nie znajdowało uzasadnienia prawnego, a zatem w wymiarze formalnoprawnym było wadliwie.

MSZ prawidłowo zorganizowało w 2023 r. obwody do głosowania

NIK pozytywnie ocenia działalność MSZ związaną z organizacją w 2023 r. obwodów do głosowania za granicą. Minister SZ zapewnił warunki organizacyjne i kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z przygotowaniem głosowania za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu i w referendum ogólnokrajowym w 2023 r., w tym dokonał podziału zadań i wyznaczył osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań, wydał rozporządzenia (i jego zmiany) w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 r. dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz w sprawie spisu wyborców sporządzanego przez konsula.

Pozytywna ocena w powyższym obszarze, wobec skali i wagi nieprawidłowości stwierdzonych w pozostałych kontrolowanych obszarach działalności MSZ, pozostała bez wpływu na ogólną negatywną ocenę nadzoru Ministra Spraw Zagranicznych nad działalnością konsularną.

Stwierdzone w badanej działalności nieprawidłowości dotyczyły kwestii o fundamentalnym znaczeniu dla państwa

Formułując ocenę ogólną kontrolowanej działalności, NIK pragnie wskazać, że na ocenę wysokiej szkodliwości zidentyfikowanych nieprawidłowości – zaniechań, a także niewłaściwych i błędnych działań – istotny wpływ ma również fakt, że bezpośrednio dotyczą one fundamentalnych kwestii w postaci bezpieczeństwa państwa i obywateli oraz konkurencyjności gospodarki i rynku pracy z jednej strony, ale również poszanowania godności i wolności człowieka z drugiej.

Choć faktem jest, że ww. kwestie nie leżą w wyłącznej gestii MSZ, w sposób niebudzący wątpliwości nie było ono pozbawione środków i narzędzi by na nie pozytywnie oddziaływać i podejmować starania dla kształtowania ich z korzyścią dla państwa polskiego i z poszanowaniem praw cudzoziemców, przynajmniej – przy braku polityki migracyjnej Rzeczypospolitej Polskiej – realizując działalność wizową.

Realizowana przez MSZ polityka *de facto* maksymalizacji liczby wydawanych wiz była wypadkową przypadkowości i braku wizji państwa w tej mierze. Tymczasem brak było danych by jednoznacznie stwierdzić, że działania podejmowane w celu maksymalizowania liczby przyjmowanych wniosków wizowych – czy to do pracy, pracy sezonowej, czy w ramach programu P.BH, których rezultatem było

występowanie Rzeczypospolitej Polskiej wśród państw wydających najwięcej wiz, przyniosły jakiegokolwiek pozytywne, długofalowe skutki dla gospodarki. Nie można jednocześnie nie zwrócić uwagi na fakt, że status znacznej części cudzoziemców, którzy otrzymali w ostatnich latach wizy wydane przez państwo polskie pozostawał w późniejszym czasie i obecnie nieznanym, co z jednej strony stawia pytania o bezpieczeństwo indywidualne tych osób, a z drugiej w skali makro – o bezpieczeństwo państwa i innych państw członkowskich strefy Schengen.

NIK akcentuje przy tym, iż słabości polityki wizowej w Polsce zwróciły uwagę pośredników wizowych, których można uznać za ich beneficjentów. Zawłaszczyli oni funkcjonalności portalu e-konsulat, tworząc wśród mieszkańców niektórych krajów poczucie, że bez zaangażowania pośrednika i często skrajnie zawyżonych opłat na jego rzecz, uzyskanie wizy jest niemożliwe. MSZ nie przeciwdziałało temu skutecznie, a nadto samo podejmowało się protekcji osób i podmiotów, które dzięki pozycji i posiadanym kontaktom mogły wpływać na działania MSZ.

NIK szczególnie krytycznie ocenia niemal całkowite lekceważenie głosów, opinii i uwag pracowników personelu dyplomatycznego i konsularnego, którzy mieli świadomość i niejednokrotnie odwagę formułowania głosów krytycznych i wzywających do powściągnięcia niewłaściwych zjawisk. Inicjowane przez MSZ projekty legislacyjne i działania zmierzały do stałej maksymalizacji liczby rozpatrywanych wniosków wizowych i zdawano się w nich nie dostrzegać wagi i dynamiki zmian mających miejsce w geopolitycznym otoczeniu Polski i skutków realizacji nieprzemyślanych polityk migracyjnych ponoszonych przez niektóre państwa europejskie. Brak refleksji, analizy i planowania cechował w latach objętych kontrolą większość działań MSZ w obszarze konsularnym ogółem i wizowym w szczególności, a negatywne skutki tych działań mogą ujawniać się przez szereg kolejnych lat.

NIK odnotowuje, że w trakcie trwania czynności kontrolnych podjęto działania zmierzające do identyfikacji nieprawidłowości w sferze systemu udzielania wiz oraz wdrożenia przyszłych działań naprawczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Organizacja systemu nadzoru nad wykonywaniem działalności konsularnej. System kontroli zarządczej.

Opis stanu faktycznego

Minister Spraw Zagranicznych jest naczelnym organem administracji rządowej, którego obsługę zapewnia Ministerstwo Spraw Zagranicznych będące jednostką budżetową.

Ministerstwo zostało utworzone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 listopada 1999 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁴⁷.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych zapewniało obsługę ministra właściwego do spraw zagranicznych na podstawie właściwych rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów, w tym ostatniego w okresie objętym kontrolą rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych⁴⁸.

Na podstawie art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁴⁹ zarządzeniem Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych⁵⁰ Ministerstwu nadany został statut, stanowiący załącznik do ww. zarządzenia.

Strukturę organizacyjną w Ministerstwie określał regulamin organizacyjny nadany zarządzeniem Nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych⁵¹. W okresie objętym kontrolą dokonano siedmiu zmian regulaminu organizacyjnego MSZ w obszarach związanych z działalnością konsularną⁵².

W okresie objętym kontrolą za problematykę konsularną, w tym nadzór nad Departamentem Konsularnym MSZ, odpowiadali kolejno: Podsekretarz Stanu Bartosz Cichocki (od dnia 4 grudnia 2017 r. do 2 kwietnia 2018 r.), Podsekretarz Stanu Andrzej Papierz (od dnia 3 kwietnia 2018 r. do dnia 21 października 2018 r.), Podsekretarz Stanu Piotr Wawrzyk (od dnia 22 października 2018 r. do dnia 28 października 2019 r.), Sekretarz Stanu Szymon Szynkowski vel Sęk (od dnia 29 października 2019 r. do dnia 27 listopada 2019 r.), Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk (od dnia 28 listopada 2019 r. do dnia 3 września 2023 r.), Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau (od dnia 4 września 2023 r. do dnia 10 września 2023 r.), Podsekretarz Stanu Jarosław Lindenberg (od dnia 11 września 2023 r. do dnia 12 grudnia 2023 r.), Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski (od dnia 13 grudnia 2023 r. do dnia 18 stycznia 2024 r.) oraz Podsekretarz Stanu Henryka Mościcka-Dendys (od dnia 19 stycznia 2024 r.).

Zakres czynności sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu, Szefa Służby Zagranicznej i dyrektora generalnego służby zagranicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz zakresu zastępowania przez sekretarzy i podsekretarzy stanu regulowane były

⁴⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁴⁷ Dz. U. Nr 91, poz. 1025.

⁴⁸ Dz. U. poz. 2713.

⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1188 ze zm. Dalej także: *ustawa o RM*.

⁵⁰ M. P. z 2023 r. poz. 498 ze zm.

⁵¹ Dz. Urz. MSZ z 2020 r. poz. 72 ze zm. Dalej także: *regulamin organizacyjny MSZ, regulamin organizacyjny*.

⁵² Wg stanu na dzień 5 lutego 2024 r.

kolejnymi decyzjami Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zakresu czynności sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu, Szefa Służby Zagranicznej i dyrektora generalnego służby zagranicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz zakresu zastępowania przez sekretarzy i podsekretarzy stanu⁵³.

(akta kontroli str. 4120- 4241, 5989-6033, 21842-21850)

W okresie objętym kontrolą nadzór nad działalnością konsularną, w tym jej komponentem wizowym, prowadził Departament Konsularny MSZ.

Funkcję Dyrektora DK pełnili kolejno: Bartosz Grodecki (jako zastępca dyrektora kierujący departamentem) w okresie: od dnia 3 listopada 2017 r. do dnia 31 stycznia 2018 r. oraz jako dyrektor departamentu od dnia 1 lutego 2018 r. do dnia 1 marca 2020 r.; Dagmara Bobak (jako zastępca dyrektora kierująca departamentem) od dnia 3 marca 2020 r. do dnia 11 marca 2020 r.; Łukasz Lutostański od dnia 12 marca 2020 r. do dnia 9 września 2021 r.; Marcin Jakubowski od dnia 9 września 2021 r. do dnia 5 września 2023 r.; Jakub Wawrzyniak od dnia 6 września 2023 r. do dnia 8 stycznia 2024 r., Justyna Chrzanowska od dnia 9 stycznia 2024 r.⁵⁴

Zgodnie z § 31 *regulaminu organizacyjnego MSZ* komórki organizacyjne i placówki zagraniczne, w zakresie swojej właściwości, uczestniczyły w realizacji zadań Ministra Spraw Zagranicznych zgodnie z jego wytycznymi i poleceniami.

Ogólne zadania DK MSZ zostały określone w § 40 *regulaminu organizacyjnego MSZ*, który wskazywał, że DK m.in.:

- nadzoruje wykonywanie funkcji i czynności konsularnych, w szczególności poprzez przygotowywanie wytycznych i zaleceń mających na celu zapewnienie jednolitego stosowania przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej przepisów obowiązujących ustaw oraz przygotowywanie wytycznych i zaleceń dla konsulów honorowych;
- przygotowuje projekty decyzji i postanowień w ramach kontroli instancyjnej rozstrzygnięć konsulów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach indywidualnych;
- nadzoruje urzędy konsularne będące placówkami zagranicznymi w rozumieniu ustawy o służbie zagranicznej;
- udziela urzędom konsularnym merytorycznego i technicznego wsparcia w zakresie informatycznych systemów konsularnych;
- planuje podział środków finansowych na pomoc konsularną i sprawuje nadzór nad ich wykorzystaniem;
- sprawuje nadzór nad organizacją wyborów i referendum ogólnokrajowego za granicą.

Na podstawie art. 39 ust. 7 *ustawy o RM* oraz § 14 *regulaminu organizacyjnego Dyrektora Generalni Służby Zagranicznej* zatwierdzali kolejne *Wewnętrzne Regulaminy Departamentu Konsularnego*⁵⁵, które doprecyzowywały szczegółowy zakres działania DK.

⁵³ Decyzja: nr 1 z dnia 19.01.2024 r., nr 121 z dnia 7.11.2023 r., nr 98 z dnia 2.10.2023 r., nr 91 z dnia 11.09.2023 r., nr 87 z dnia 4.09.2023 r., nr 81 z dnia 29.08.2023 r., nr 6 z dnia 26.01.2023 r., nr 2 z dnia 13.01.2023 r., nr 134 z dnia 6.12.2022 r., nr 112 z dnia 2.11.2022 r., nr 98 z dnia 14.10.2022 r., nr 120 z dnia 8.11.2021 r., nr 70 z dnia 13.07.2021 r., nr 112 z dnia 2.10.2020 r., nr 77 z dnia 6.08.2020 r., nr 69 z dnia 14.07.2020 r., nr 32 z dnia 6.03.2020 r., nr 16 z dnia 3.02.2020 r., nr 109 z dnia 28.11.2019 r., nr 99 z dnia 29.10.2019 r., nr 35 z dnia 21.05.2019 r., nr 18 z dnia 19.03.2019 r., nr 125 z dnia 2.11.2018 r., nr 119 z dnia 19.10.2018 r., nr 96 z dnia 14.09.2018 r., nr 61 z dnia 1.06.2018 r., nr 39 z dnia 10.04.2018 r., nr 36 z dnia 03.04.2018 r., nr 6 z dnia 2.02.2018 r., nr 3 z dnia 10.01.2018 r., nr 167 z dnia 4.12.2017 r. Dalej także: *decyzja kompetencyjna*.

⁵⁴ Nadal, według stanu na dzień 17 maja 2024 r.

⁵⁵ Dalej także: regulamin organizacyjny DK.

Według schematu organizacyjnego DK z dnia 20 lutego 2024 r. Departament tworzyły Wydziały: i) Organizacyjny, ii) Pomocy Konsularnej, iii) Prawno-Legislacyjny, iv) Projektów oraz Współpracy w Ramach UE, v) Ruchu Osobowego⁵⁶, vi) Systemów Konsularnych⁵⁷, a także vii) Centrum Decyzji Wizowych, viii) Centrum Informacji Konsularnej, ix) Centrum Operacyjne oraz samodzielne stanowiska: do spraw koordynacji szkoleń, organizacji egzaminów konsularnych i współpracy w zakresie obsady stanowisk konsularnych, do spraw koordynacji w sytuacjach kryzysów konsularnych, do spraw postępowań dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, do spraw strategii i rozwoju służby konsularnej, do spraw zarządzania projektami w obszarze konsularnym. Utworzenie Centrum Decyzji Wizowych, które stanowiło wydział w Departamencie Konsularnym, dokonano się w formie zmiany regulaminu organizacyjnego DK w dniu 16 kwietnia 2021 r. Zmiana *regulaminu organizacyjnego* nastąpiła na wniosek DK⁵⁸ (szerzej o tym w części III pkt 4 *Utworzenie Centrum Decyzji Wizowych* wystąpienia pokontrolnego).

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej⁵⁹, Rafał Wiśniewski, wyjaśnił⁶⁰, że: *W ramach nadzoru nad zawodowymi urzędami konsularnymi Departament Konsularny: monitoruje na bieżąco realizację działań prowadzonych w odniesieniu do problematyki będącej w zakresie właściwości departamentu oraz przekazuje nadzorowanym urządům odpowiednie zalecenia. Paragraf 13 i 14 WRODK [regulamin organizacyjny DK – przyp. NIK] regulują zakres właściwości dwóch jednostek Departamentu Konsularnego, tj. odpowiednio Wydziału Projektów oraz Współpracy w Ramach UE (WPWUE) i Wydziału Ruchu Osobowego (WRO), do którego to zakresu należy: ocena stosowania przez urzędy konsularne przepisów i procedur Schengen (par. 13 pkt 7) oraz nadzór i wsparcie urzędów w zakresie ruchu osobowego (par. 14 pkt 3). Dalej Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej wyjaśnił: Należy podkreślić, że poszczególne komórki organizacyjne ministerstwa nie sprawują odrębnego, samodzielnego nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych, a jedynie wykonują zadania w określone w ROMSZ [regulamin organizacyjny MSZ – przyp. NIK] w ramach kompetencji ministerstwa. Podobna uwaga odnosi się do jednostek utworzonych w ramach komórek organizacyjnych ministerstwa – np. wydziałów lub referatów funkcjonujących w strukturze danej komórki organizacyjnej.*

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, Rafał Wiśniewski, wyjaśnił⁶¹, że w ramach nadzoru nad zawodowymi urzędami konsularnymi Departament Konsularny:

- w porozumieniu z innymi komórkami organizacyjnymi MSZ opracowuje zadania na kolejny rok;
- dokonuje oceny całorocznego funkcjonowania urzędów konsularnych;
- w porozumieniu z innymi komórkami organizacyjnymi MSZ wnioskuje do Ministra SZ o powołanie lub likwidację urzędów konsularnych;
- współdziała na bieżąco z Biurem Spraw Osobowych w zakresie obsady kadrowej urzędów konsularnych (dotyczy to zarówno czasowego wsparcia wynikającego z okresowego spiętrzenia zadań w placówce, jak również docelowej zmiany struktury zatrudnienia w danym urzędzie);
- monitoruje realizację zadań w obszarze spraw konsularnych, starając się na bieżąco wspierać urzędy w sytuacjach złożonych i niestandardowych, poprzez

⁵⁶ Dalej także: WRO DK.

⁵⁷ Dalej także: WSK DK.

⁵⁸ Pismo znak DK.080.3.2023.1 z dnia 26.10.2023 r.

⁵⁹ Dalej także: DGSZ.

⁶⁰ Pismo znak BKA.080.4.2023/130 z dnia 18 marca 2024 r.

⁶¹ Pismo znak BKA.080.4.2023/130 z dnia 18 marca 2024 r.

udzielanie wyjaśnień oraz pomoc w interpretacji przepisów (wykorzystując *clarisy*⁶², tele- i video konferencje, wiadomości e-mail);

- przeprowadza wizytacje w celu dokonania ogólnej analizy pracy urzędu oraz sposobu wykonywania funkcji konsularnych;
- w celu wprowadzenia standaryzacji oraz podniesienia poziomu usług konsularnych, departament opracowuje wytyczne i instrukcje oraz organizuje regionalne narady konsularne.

Zgodnie z regulacją ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o *służbie zagranicznej*⁶³ placówka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej⁶⁴ oznacza przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, konsulát generalny, konsulát, wicekonsulát, agencję konsularną, instytut polski lub inną placówkę podległą ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych mającą siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 7 pkt 7). Zgodnie art. 36 *ustawy o służbie zagranicznej* kierujący placówką zagraniczną jest przełożonym wszystkich członków służby zagranicznej w kierowanej przez niego placówce zagranicznej oraz osób zatrudnionych w placówce zagranicznej na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem państwa przyjmującego⁶⁵.

Zgodnie z § 23 ust. 1 regulaminu organizacyjnego MSZ pełnomocny przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w państwie przyjmującym, sprawował kierownictwo i był przełożonym pracowników wszystkich placówek i delegatów w państwie przyjmującym w zakresie realizacji zadań i wykonywania przepisów i instrukcji w zakresie bezpieczeństwa dyplomatycznego, prowadzenia prac obronnych, w wypadku sytuacji kryzysowej, konfliktu zbrojnego lub innego zagrożenia w państwie przyjmującym, wydając w tym celu polecenia i zarządzenia porządkowe. Nadzór ten nie dotyczy wykonywania funkcji konsularnych.

Stosownie do regulacji ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. *Prawo konsularne*, konsulem jest kierownik urzędu konsularnego, a w okręgu konsularnym, w którym nie utworzono urzędu konsularnego – powołany urzędnik konsularny w przedstawicielstwie dyplomatycznym (art.10). Na konsula powołuje się urzędnika konsularnego dającego rękojmię należytego wykonywania funkcji konsularnych. Konsula powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw zagranicznych na wniosek dyrektora generalnego służby zagranicznej (art.12 ust.1). Powołując konsula, minister właściwy do spraw zagranicznych wyznacza siedzibę oraz okręg konsularny, w którym konsul wykonuje funkcje konsularne (art. 12 ust.2). Konsul wykonuje funkcje konsularne osobiście, może na piśmie upoważnić podległych mu urzędników konsularnych do wykonywania funkcji konsularnych w jego imieniu (art.16).

Zgodnie z art. 17 *ustawy prawo konsularne* funkcje konsularne obejmują ogół działań i czynności, do których konsul jest uprawniony zgodnie z przepisami prawa polskiego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz zwyczajami międzynarodowymi funkcje konsularne obejmują ogół działań i czynności, do których konsul jest uprawniony zgodnie z przepisami prawa polskiego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz zwyczajami międzynarodowymi. Konsul w ramach wykonywania funkcji konsularnych (art. 18 *ustawy prawo konsularne*):

- chroni prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej obywateli w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe;

⁶² Jawna korespondencja służbowa MSZ z placówkami dyplomatycznymi.

⁶³ Dz. U. z 2024 r. poz. 85 ze zm. Dalej także: *ustawa o służbie zagranicznej*.

⁶⁴ Dalej także: placówka zagraniczna.

⁶⁵ Oznacza to państwo przyjmujące w rozumieniu Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, sporządzonej w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r. (Dz. U. z 1965 r. Nr 37, poz. 232).

- działa na rzecz rozwijania przyjaznych stosunków oraz współpracy między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym;
- podejmuje działania na rzecz umacniania więzi między Rzeczpospolitą Polską a obywatelami polskimi, osobami polskiego pochodzenia oraz osobami deklarującymi przynależność do Narodu Polskiego, zamieszkałymi w państwie przyjmującym;
- działa na rzecz polskiej mniejszości narodowej oraz praw i wolności osób należących do tej mniejszości, określonych w ustawodawstwie państwa przyjmującego, w umowach międzynarodowych, a także w dokumentach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie;
- czuwa w zakresie swojej właściwości nad wykonywaniem umów międzynarodowych obowiązujących w stosunkach między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym;
- działa na rzecz rozwijania i pogłębiania współpracy gospodarczej, naukowej, technicznej oraz kulturalnej między Rzeczpospolitą Polską a państwem przyjmującym, jak również na rzecz promocji polskiej gospodarki, nauki i kultury oraz języka polskiego;
- przedstawia organom i opinii publicznej państwa przyjmującego informacje o polityce zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz o rozwoju polskiej gospodarki, nauki i kultury;
- zapoznaje się z sytuacją w państwie przyjmującym, w szczególności ze stanem jego gospodarki, nauki i kultury, oraz z ustawodawstwem państwa przyjmującego i umowami zawieranymi przez to państwo, jak również udziela informacji w tym zakresie zainteresowanym obywatelom polskim oraz właściwym organom i instytucjom w Rzeczypospolitej Polskiej.

Konsul na podstawie odrębnych przepisów m.in. (art. 34 ustawy *prawo konsularne*):

- wydaje paszporty i paszporty tymczasowe, unieważnia je, stwierdza ich nieważność oraz odmawia ich wydania;
- wydaje wize albo odmawia ich wydania, cofa i unieważnia wize oraz rozpatruje wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy w tym zakresie, a także unieważnia naklejki wizowe;
- wykonuje czynności mające na celu przeprowadzenie wyborów i referendum ogólnokrajowego.

W latach 2018-2023 było kolejno: 455 urzędów konsularnych (w tym 36 konsulatów generalnych) w 2018 r., 474 w 2019 r., 470 w 2020 r., 450 w 2021 r., 424 w 2022 r., 444 w 2023 r., w tym 36 konsulatów generalnych w 2018 r. i 37 w latach 2019-2023. W tym samym okresie działały agencje konsularne: dwie w 2018 r. i jedna w latach 2019-2023 (Agencja Konsularna w Smoleńsku zlikwidowana z dniem 31 sierpnia 2023 r.). Działały również wydziały konsularne⁶⁶: 90 w 2018 i 2019 r., 92 w 2020 r. i 91 w latach 2021-2023. W ramach zawartych umów w sprawie pośrednictwa wizowego działały punkty przyjęć wniosków wizowych (PPWW) w liczbie: 74 w 2018 r., 84 w 2019 i 2020 r., 86 w 2021 r., 68 w 2022 r. i 69 w 2023 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor DK⁶⁷ Justyna Chrzanowska⁶⁸, zgodnie z decyzją nr 57 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 15 maja 2014 r. *zmieniającą decyzję w sprawie wyznaczenia w niektórych państwach urzędów konsularnych, w których udziela się wiz, nie wszystkie urzędy konsularne są uprawnione do wydawania wiz.*

⁶⁶ W tym: referaty ds. konsularnych, samodzielne stanowiska ds. konsularnych.

⁶⁷ Pełniąca funkcję od dnia 9 stycznia 2024 r.

⁶⁸ Pismo znak DK.080.6.2023/44 z dnia 7 lutego 2024 r.

Liczba konsułów upoważnionych do podejmowania decyzji wizowych wynosiła: 455 w 2018 r., 474 w 2019 r., 470 w 2020 r., 450 w 2021 r., 424 w 2022 r., 435 w 2023 r.

(akta kontroli str. 4120- 4241, 12172-12186, 12297-12331, 12815-13021, 13025-13030, 16401-16414, 20709-20717, 21842-21850)

Zgodnie z art. 38 ust. 1 i 1a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. *ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)*, państwa członkowskie wysyłają do konsulatów odpowiedni personel w wystarczającej liczbie do wykonywania zadań związanych z rozpatrywaniem wniosków, tak aby zapewnić odpowiednią i jednolitą jakość obsługi interesantów oraz Państwa członkowskie zapewniają, aby cała procedura wizowa przeprowadzana w konsulatach, w tym składanie i rozpatrywanie wniosków, drukowanie naklejek wizowych i praktyczna współpraca z usługodawcami zewnętrznymi, była monitorowana przez członków personelu pochodzących z państw członkowskich w celu zapewnienia integralności wszystkich etapów procedury.

Według wyjaśnień Dyrektora DDK Justyny Chrzanowskiej⁶⁹: *DK w porozumieniu z BSO [Biuro Spraw Osobowych – przyp. NIK] na bieżąco reagował na wystąpienia placówek odnośnie docelowego lub czasowego wsparcia urzędów konsularnych w związku ze spiętrzeniem zadań i/lub długotrwałymi nieobecnościami pracowników (zwolnienia lekarskie, urlopy macierzyńskie itp.). (...) Dodatkowo w 2022 r. w związku z nowelizacją ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw utworzono 11 etatów pracowników miejscowych w placówkach zagranicznych.*

Były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, zeznał⁷⁰: *Biorąc pod uwagę wzmożoną liczbę osób zainteresowanych przyjazdem do Polski trzeba wrócić do roku 2020 (pandemia covid) kiedy okazało się, że są problemy na polskim rynku pracy wynikające z braku chętnych do wykonywania pracy w firmach kurierskich. To był czas, kiedy firmy kurierskie były głównym źródłem zaopatrzenia obywateli, ale zaczęły docierać sygnały, że obywatele polscy nie chcą podejmować pracy. W pewnej mierze problem udało się rozwiązać dzięki przyjazdowi do Polski obywateli Ukrainy, a po sierpniu 2020 r. obywatele Białorusi uciekających przed prześladowaniami. Kolejny raz problem ten ujawnił się w końcówce roku 2021 i początku 2022, kiedy to z Polski zaczęli wyjeżdżać obywatele Ukrainy, w związku z zastraszającą się sytuacją na Ukrainie. Wtedy też, pojawiła się kwestia niedoboru rąk do pracy, przede wszystkim w rolnictwie, ale też szeroko pojętych usługach np. gastronomia, remonty. To jest też okres kiedy ograniczona została liczba polskich konsułów na Białorusi, a polskie konsulaty poza Lwowem i Kijowem zostały ewakuowane z Ukrainy do Polski. Kolejny aspekt to jest obsada polskich placówek konsularnych. W tym czasie nastąpiła wzmożona liczba osób zainteresowanych przyjazdem do Polski z krajów Azji i Afryki. Placówki te nie miały tak dużej obsady kadrowej, aby móc zapewnić szybką obsługę wniosków. W związku z tym podejmowaliśmy działania:*

- zwiększenie pracowników konsularnych np. w Wietnamie,
- wysyłanie zespołów szybkiego reagowania (2-3 osoby na określony czas w miejsce było duże zainteresowanie wydawaniem wiz, w celu zniwelowania zaległości)
- w związku z sytuacją na Białorusi dyrekcja DK zaproponowała utworzenie specjalnej komórki w centrali MSZ, która zajmowałaby się analizą wniosków wizowych przyjmowanych na Białorusi przez nielicznych polskich konsułów, którzy pozostali na terenie Białorusi. Nie chodziło o to, żeby zastąpić konsułów,

⁶⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/56 z dnia 22 marca 2024 r.

⁷⁰ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

ale żeby odciążyć ich od konieczności analizowania każdego składanego wniosku. Przy czym, jeżeli były wątpliwości to osoba w Warszawie miała kontaktować z konsulem przyjmującym wnioski na Białorusi. (...) Po wybuchu wojny, działanie to zostało rozszerzone na obywateli Ukrainy.

Były Dyrektor DK Łukasz Lutostański⁷¹, zeznał⁷²: *Zadaniem dyrektora DK jest stałe i efektywne wspieranie placówek w rozwiązywaniu problemów etatowych i organizacyjnych. Polega ono na nieustannym wnioskowaniu do biura spraw osobowych i współdziałaniu z nim w sprawach kadrowych, przekazywaniu najlepszych praktyk w zakresie zarządzania kadrami, współdziałaniu z BSO w przenoszeniu pracowników pomiędzy konsulatami w związku z nagłymi potrzebami. Kluczowe znaczenie ma element menedżerski, mniejsze – zarządzenia i regulacje. Ważnym elementem pracy dyrektora departamentu jest opiniowanie decyzji kadrowych proponowanych przez kierownictwo MSZ. (...) W okresie, kiedy pełniłem funkcję dyrektora DK nie było takiej potrzeby, ponieważ panowała pandemia i zarządzaliśmy posiadanymi zasobami, które wówczas były wystarczające. Nie przypominam sobie wniosków w zwiększenie stanu osobowego w obszarze wizowym.*

Były Dyrektor DK⁷³ Marcin Jakubowski na pytanie kontrolerów NIK o działania podjęte w kierunku rozszerzenia kadry na najbardziej obciążonych placówkach, wyjaśnił⁷⁴: *Przed wybuchem wojny na Ukrainie dostaliśmy wsparcie finansowe – środki na dodatkowe etaty w CDW oraz dla placówek na Ukrainie. Po wybuchu wojny, kiedy nie było możliwości wykorzystania ich na Ukrainie zostały przesunięte na inne potrzebujące wsparcia konsulaty. Przyczyną zwiększonego obciążenia innych konsulatów była wojna na Ukrainie. W momencie, kiedy zamknął się rynek ukraiński nastąpił wzrost ilości wydawanych wiz w innych krajach. Pracodawcy zaczęli szukać pracowników znacznie dalej. Porównujemy około miliona wiz rocznie wydawanych na Ukrainie z kilkunastoma tysiącami w Afryce. Na pytanie, dlaczego nie zostały podjęte działania w kierunku zwiększenia zatrudnienia w konsulatach, Dyrektor DK wyjaśnił: To kwestia środków finansowych (rząd wielkości ok. 600 tys. zł rocznie na jeden etat), infrastruktury niedostosowanej do przyjmowania tak wielu wniosków. Nie było możliwości szybkiego powiększenia tej infrastruktury. Kolejny problem to rekrutacja. Nie było zbyt wielu chętnych na wyjazd np. do Indii. Nawet kiedy kierowaliśmy kogoś w ramach delegacji, nie było gdzie tej osoby umieścić. W Indiach był od 2019 r. outsourcing odciążający urzędy konsularne od technicznej obsługi wniosków (rejestracja wizyt, przyjmowanie dokumentów).*

Na pytanie kontrolerów NIK o to, czy MSZ, w tym DK podejmował działania w celu zwiększenia kadry pracowników konsularnych w placówkach najbardziej obciążonych wnioskami wizowymi, były Dyrektor DK, Jakub Wawrzyniak⁷⁵, zeznał⁷⁶: *Tak, DK podejmował i podejmuje regularnie takie działania, a właściwie je inicjuje wskazując na potrzebę wzmocnienia kadrowego stanowiącą wynik analizy czynności konsularnych wykonywanych przez urzędników danej placówki. Jednakże ostateczne decyzje o przesunięciach kadrowych lub etatowych pozostają w gestii BOS. Ostateczna decyzja należy do Dyrektora Generalnego Szefa Służby Zagranicznej. Prowadzone są analizy dotyczące określenia realnego obciążenia konsulatów wynikające z potrzeb obywateli RP lub państw trzecich.*

(akta kontroli str. 20096-20125, 20083-20095, 20671-20678, 20709-20718)

⁷¹ Pełniący funkcję od dnia 12 marca 2020 r. do dnia 9 sierpnia 2021 r.

⁷² Protokół przesłuchania świadka Łukasza Lutostańskiego z dnia 19 marca 2024 r.

⁷³ Pełniący funkcję od dnia 9 września 2021 r. do dnia 5 września 2023 r.

⁷⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 13 marca 2024 r.

⁷⁵ Pełniący funkcję od dnia 6 września 2023 r. do 8 stycznia 2024 r.

⁷⁶ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Wawrzyniaka z dnia 26 marca 2024 r.

W okresie objętym kontrolą w MSZ obowiązywały regulacje dotyczące planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych wprowadzone kolejno zarządzeniem nr 29 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych⁷⁷, zarządzeniem nr 44 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych⁷⁸ oraz zarządzeniem nr 32 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 2022 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych⁷⁹.

(akta kontroli str. 13083-13202, 15759-15822)

Spośród określonych w ww. przepisach dokumentów, NIK przeanalizowała sprawozdania placówek zagranicznych^{80,81} za lata 2019-2023, zadania dla placówek zagranicznych na lata 2019-2024 oraz oceny pracy placówek zagranicznych za lata 2018-2023. Obowiązki planistyczne i sprawozdawcze w zakresie sporządzania ww. dokumentów, realizowane były w badanym okresie w zachowaniu określonych w przepisach terminów.

(akta kontroli str. 13203-14471)

Przeanalizowano także Plany działalności Ministra Spraw Zagranicznych na rok 2023 (z korektą) oraz na rok 2024, które nie precyzowały żadnych zadań czy wytycznych w zakresie wydawania wiz i wskazując w tym obszarze, wskazując jedynie ogólnie *Reprezentowanie i ochronę interesów RP i Polaków za granicą oraz obsługę cudzoziemców, a także Obsługę cudzoziemców i zagranicznych osób prawnych bez szerszego odniesienia się do celów i sposobów prowadzenia tejsze obsługi.*

(akta kontroli str. 13044-13046)

Zadania DK na lata od 2019 do 2024 zawierały od dwóch do 10 zadań priorytetowych, które nie dotyczyły bezpośrednio kwestii wydawania wiz cudzoziemcom i obejmowały zagadnienia związane z: - obsługą Polaków w związku z dużymi imprezami i wydarzeniami międzynarodowymi; - organizacją wyborów (obwodów głosowania); - implementacją nowych systemów, przepisów i rozwiązań.

Zadania o charakterze stałym w latach 2019-2023⁸² obejmowały natomiast m.in. – współpracę z Urzędem do spraw Cudzoziemców, Strażą Graniczną, Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w celu analizy i eliminacji negatywnych zjawisk związanych z polityką wizową i pobytem cudzoziemców w RP, w tym w zakresie wydawania zezwoleń na pracę i rekrutacji cudzoziemców na studia w Polsce; – współpracę z instytucjami w zakresie konsultacji wizowych, modernizacji konsularnych systemów informatycznych; – rozwijanie outsourcingu wizowego; – przeprowadzanie wizytacji urzędów konsularnych i organizację szkoleń w obszarze konsularnym.

(akta kontroli str. 13047-13082)

⁷⁷ Dz. Urz. MSZ poz.29, ze zm.

⁷⁸ Dz. Urz. MSZ poz.53, ze zm.

⁷⁹ Dz. Urz. MSZ poz. 43, ze zm.

⁸⁰ W zależności od rodzaju i miejsca akredytacji placówki: - z realizacji zadań samodzielnego stanowiska ds. konsularnych, - realizacji zadań komórki konsularnej ambasady RP, - z realizacji zadań konsulatu generalnego, - z realizacją zadań biura polskiego.

⁸¹ W Tajpej, Abudży, Bangkoku, Dar es Salaam, Hongkongu, Islamabadzie, Manili, Mumbaju, Nowym Delhi, Rijadzie, Singapurze, Stambule, Dosze, Taszkencie, Tbilisi, Senegalu.

⁸² Zadanie to nie znalazło się w dokumencie na 2024 r.

Zadania dla placówek zagranicznych również dzieliły się na zadania priorytetowe i zadania o charakterze stałym. Zadania priorytetowe w latach wyborczych każdorazowo odnosiły się do organizacji wyborów. W latach 2022 i 2023 dodatkowo obejmowały uruchomienie i wdrażanie systemu Rejestru Dokumentów Paszportowych i monitorowanie realizacji zapisów ustawy z tym związanej, zaś w latach pandemii COVID-19: *Podjęcie działań prewencyjnych i informacyjnych w związku z podróżami zagranicznymi obywateli RP podczas pandemii COVID-19* oraz *Wsparcie szkolnictwa polonijnego w czasie i po pandemii COVID-19*. Z przeanalizowanych przez NIK dokumentów wynika, że katalog zadań o charakterze stałym⁸³ pozostawał dla objętych analizą placówek niezmienny w całym okresie objętym kontrolą; sporadycznie, pojedyncze punkty były uszczegóławiane.

NIK zwraca uwagę, że wśród zadań priorytetowych wszystkich objętych analizą placówek na 2024 r. znalazły się zadania priorytetowe dotyczące kwestii paszportowych⁸⁴, choć to kwestie wizowe pochłaniały największą część zasobów tych placówek – przykładowo: Wydział Konsularny i Polonii Ambasady RP w Federalnej Republice Nigerii przyjął w 2023 r. 26 wniosków paszportowych przy 2 010 wnioskach wizowych i 917 wydanych wizach, z kolei Wydział Konsularny i Polonii Ambasady RP w Taszkencie w 2023 r. wydał sześć paszportów i przyjął 13 025 wniosków wizowych na podstawie których wydał 6 768 wiz. W 2022 r. było to odpowiednio pięć, 15 352 i 8 001.

(akta kontroli str. 13267-13344, 14388-14471)

NIK zauważa, że brak dostosowania zadań do lokalnej specyfiki powodował, że realizacja części z nich nie była w niektórych placówkach możliwa. Dotyczyło to takich zagadnień, jak np. współpraca z Polonią, w których zadania ze względu na sytuację bezpieczeństwa w niektórych regionach, stan kadrowy czy brak Polonii w obszarze odpowiedzialności placówki⁸⁵ nie były realizowane wcale lub były tylko w minimalnym zakresie. Również brak szkolnictwa polonijnego w niektórych państwach⁸⁶ czynił w nich zadanie *Wsparcia szkolnictwa polonijnego w czasie i po pandemii COVID-19* bezprzedmiotowym.

(akta kontroli str. 13903-13981, 14388-14471)

NIK zwraca uwagę, że zadania i oceny przeanalizowanych placówek w minimalnym stopniu odnosiły się do komponentu wizowego⁸⁷, ich działalności konsularnej, choć to właśnie problematyce wydawania wiz cudzoziemcom najwięcej miejsca w swych

⁸³ Obejmował takie zadania jak m.in.: - Analiza i monitorowanie najistotniejszych zjawisk, tendencji i problemów konsularnych w dziedzinie: a) pomocy konsularnej, w tym podczas kryzysów konsularnych, b) spraw paszportowych, obywatelskich i prawnych, c) ruchu osobowego. - Kształtowanie i realizacja wspólnej dla UE polityki wizowej i migracyjnej oraz lokalnej współpracy konsularnej. - Zadania w dziedzinie problematyki polonijnej. - Zadania w dziedzinach politycznej, ekonomicznej, dyplomacji publicznej i kulturalnej i medialnej. - Monitorowanie działalności konsulów honorowych. Utrzymywanie kontaktów z władzami miejscowymi.

⁸⁴ W brzmieniu: Usprawnienie organizacji pracy w obszarze paszportowym, w tym doskonalenie procedur oraz wychodzenie naprzeciw potrzebom obywateli lub w brzmieniu: Kontynuacja wdrożenia systemu Rejestru Dokumentów Paszportowych (RDP) i monitoring realizacji zapisów nowej ustawy do dokumentach paszportowych (u.d.p.).

⁸⁵ Przykładowo placówka w Abudży w Sprawozdaniu za rok 2021 informowała, że: Wyzwaniem w 2021 roku będzie przede wszystkim pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa w Nigerii, w tym, co niepokojące, również w stolicy kraju Abudży, która do tej pory uznawana była za bezpieczną. Podróże konsularne, w tym spotkania z Polonią, będą mogły być realizowane dopiero po uzupełnieniu składu kadrowego Wydziału Konsularnego.

⁸⁶ Np. w Republice Senegalu.

⁸⁷ Choć NIK odnotowuje wśród zadań priorytetowych dla Konsulatu Generalnego RP w Stambule na 2020 r. zadanie: *Usprawnienie procesu wizowego i obsługi interesantów* to zwraca uwagę, że był to rok pandemii Covid-19, w którym działalność wizowa istotnie się zmniejszyła. NIK odnotowuje ponadto zadanie: *W związku z projektowanym wzmocnieniem w zakresie wydawania wiz poprzez udział w procesie wizowym Centrum Decyzji Wizowych DK-MSZ podjęcie przygotowań do wprowadzenia outsourcingu wizowego w okręgu konsularnym dla placówek RP w Dosze i Taszkencie*, a także odnotowywane w ocenach niezgodności co do opłat konsularnych czy rejestracji spraw wizowych.

sprawozdaniach poświęcali konsulowie RP. Dyrektor DK wyjaśniła⁸⁸, że: *Kwestie dotyczące procesu wydawania wiz były wskazywane w tych dokumentach planistycznych (...) przede wszystkim w punkcie dotyczącym uwarunkowań działalności danego urzędu czy głównych jego wyzwań. Należy podkreślić, że zagadnienia związane z procedurami wizowymi stanowią jedno z podstawowych i stałych zadań służby konsularnej, które są realizowane przez daną jednostkę konsularną na co dzień. Dlatego też (...), te zadania są sformułowane w sposób ogólny. Ich konkretyzacja czy też działania odpowiadające na dane wyzwania ich dotyczące realizowane są na bieżąco we współpracy urzędu konsularnego z centralą Ministerstwa. NIK nie podziela złożonych wyjaśnień i wskazuje, że kwestie opisywane w części Uwarunkowania działalności urzędu konsularnego, główne wyzwania w świetle obowiązujących celów wynikających z głównych dokumentów programowych polskiej polityki zagranicznej oraz potencjalne zagrożenia dla realizacji zadań nie stanowiły indywidualnego ujęcia sytuacji placówki i państwa akredytacji przez pryzmat interesów i zadań MSZ, a były w większości kopią tez wybranych ze sprawozdania z realizacji zadań danej placówki za lata poprzednie, a w związku z tym, zdaniem NIK, miały ograniczony walor informacyjny⁸⁹ i nikły walor programujący czy wspierający.*

(akta kontroli str. 13267-13344, 13659-13662, 13666-13746, 14987-15002)

NIK zauważa również, że stosowane przez MSZ podejście mogło dawać konsulom RP odczucie wyjęcia spraw wizowych z dziedziny planowania i braku szczególnego zainteresowania tymi kwestiami ze strony DK, w tym powtarzanymi z roku na rok opisami problemów i potrzeb placówek zagranicznych w tym zakresie.

Swoje potwierdzenie znalazło to w treści sprawozdania Biura Polskiego⁹⁰ w Tajpej, które w 2022 r. informowało, że stale rosnąca liczba składanych przez Filipińczyków wniosków wizowych przekraczała *moce przerobowe konsulatu*, a w 2024 r. informowało, że: *W ostatnich kilku latach doszło do fundamentalnej zmiany w funkcjonowaniu placówki w wymiarze konsularnym (skali i profilu działalności) bez niezbędnego dostosowania jej zasobów kadrowych i infrastrukturalnych. Profil aktywności Biura Polskiego w Tajpej jest w zbyt dużym stopniu kształtowany przez funkcję konsulatu wizowego dla niewykwalifikowanych pracowników (ponad 64% wszystkich czynności konsularnych). Od kilku lat, mimo braku zadań wizowych wśród priorytetów wyznaczonych przez Departament Konsularny stanowią one główną aktywność placówki w obszarze konsularnym i angażują większość zasobów referatu konsularno-ekonomicznego. Istotny jest też aspekt wizerunkowy – Biuro Polskie jest jedyną na Tajwanie placówką UE obsługującą dużą liczbę klientów z Filipin, co wzbudza wątpliwości wśród przedstawicieli innych państw UE⁹¹. Jednocześnie w dokumencie Zadania dla Referatu do spraw Konsularnych i Ekonomicznych Biura Polskiego w Tajpej z siedzibą w Tajpej na rok 2024 z dnia 27 października 2023 r. nie było żadnego, nie tylko zadania, ale choćby nawet komentarza, dotyczącego spraw wizowych, presji migracyjnej czy odniesień do alarmistycznego sprawozdania placówki z poprzedniego roku, poza zdaniem: Przez ostatnie lata Biuro Polskie w Tajpej odnotowało skokowy wzrost wniosków o wydanie wiz. Na marginesie NIK zauważa, że ww. dokument liczył łącznie trzy strony, a udział w jego przygotowaniu zadeklarowało 13 komórek organizacyjnych MSZ.*

⁸⁸ W piśmie znak DK.080.6.2023/83 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

⁸⁹ Przez to, że jako kopia fragmentów sprawozdań z lat poprzednich wszystkie zawarte w niej informacje były konsulom RP dokładnie znane.

⁹⁰ Polskie Przedstawicielstwo na Tajwanie.

⁹¹ Sprawozdanie Biura Polskiego w Tajpej za 2023 r.

Nie może, zdaniem NIK, umknąć uwadze fakt, że Tajwan jest dziś obszarem, który ze względu na uwarunkowania geopolityczne jest przedmiotem szerokiego zainteresowania, wobec czego tym bardziej istotny jest fakt braku nie tylko jakiegokolwiek wynikającej z zadań wizji rozwoju placówki, ale również reakcji MSZ na informacje o marnotrawieniu potencjału Biura Polskiego w Tajpej zmuszonego do pełnienia funkcji „okienka wizowego”.

(akta kontroli str. 13864-13872)

Roczne oceny działalności placówek konsularnych nie odpowiadały swoim zakresem i kształtem zadaniom priorytetowym i stałym, corocznie formułowanym dla poszczególnych placówek. Dyrektor DK wyjaśniła⁹², że: *Aby dokonywana ocena miała charakter wszechstronny uwzględniający całokształt działalności urzędu konsularnego bierze się pod uwagę także informacje będące w posiadaniu Departamentu Konsularnego, w tym dane statystyczne i inne oraz informacje pozyskiwane z innych właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa (np. w obszarze dyplomacji publicznej i kulturalnej czy spraw polonijnych). Jako, że zarządzenie MSZ regulujące planowanie i sprawozdawczość w resorcie nie zawiera szczegółowych wytycznych w zakresie oceny placówek konsularnych, Dep. Konsularny przygotował szczegółowy formularz oceny, wskazujący konkretne obszary pracy placówki wraz z odpowiednią punktacją. Przy dokonywaniu oceny placówki i przyznawaniu konkretnej punktacji za dany obszar uwzględniane są więc wszystkie aspekty pracy placówki konsularnej na podstawie kompleksowych danych będących w posiadaniu Departamentu.* NIK wskazuje, że objętość ocen – dwie strony, forma tabelaryczna i w zdecydowanej większości brak uzasadnień przyznanych ocen nie potwierdzają tezy o ich wszechstronnym charakterze i uwzględnieniu kompleksowych danych z różnych komórek MSZ. NIK zwraca również uwagę, że stosowanie trzystopniowej oceny placówek zagranicznych zostało wskazane w *Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Zagranicznych za rok 2019 wśród zastrzeżeń*⁹³ i ocenione jako ograniczające wydawanie obiektywnych ocen. Dopiero począwszy od ocen za 2022 r. wprowadzono pięciostopniową skalę.

(akta kontroli str. 14997)

NIK poddała analizie korespondencję clarisową i kierowaną za pośrednictwem poczty elektronicznej (wiadomości e-mail) dotyczącą kwestii wizowych, prowadzoną przez MSZ od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 6 lutego 2024 r.⁹⁴ z 12 placówkami: konsulatami w Rijadzie, Islamabadzie, Nowym Delhi, Bangkoku, Singapurze, Hongkongu, Manili, Abudży i Dar-es Salam, konsulatami generalnymi w Stambule i Mumbaju oraz Biurem Polskim w Tajpej.

Analizie poddano 166 otrzymanych clarisów ogólnych kierowanych do poszczególnych urzędów konsularnych lub zbiorczo do określonych grup tych urzędów. Każdy konsulat otrzymał od czterech (Tajpej) do 34 (Nowe Delhi) clarisów⁹⁵. Wszystkie zostały przesłane do placówek przez pracowników DK: Beatę Brzywczy, Marcina Jakubowskiego, Bartosza Grodeckiego, Łukasza Lutostańskiego i Michała Świetlika.

(akta kontroli str. 6142-6567)

⁹² W piśmie znak DK.080.6.2023/83 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

⁹³ Podobnie jak: brak jednolitych kryteriów jednoznacznie uzasadniających przyznaną ocenę placówek.

⁹⁴ Korespondencja clarisowa przekazana jako załącznik do pisma znak BKA.080.4.2023.91 z dnia 29 stycznia 2024 r.

⁹⁵ Clarisy otrzymały następujące konsulaty: Stambuł - 24, Rijad - 8, Islamabad - 9, Mumbaj - 19, Nowe Delhi - 34, Bangkok - 8, Singapur - 6, Hongkong - 7, Manila - 14, Tajpej - 4, Abudża - 23, Dar-es Salam - 10. W podziale na lata: osiem clarisów wysłano w 2018 r., 19 w 2019 r., 22 w 2020 r., 25 w 2021 r. oraz w 2022 i 2023 r. – po 42 clarisy, a do 6 lutego 2024 r. wysłano z MSZ osiem clarisów.

Clarisy dotyczyły procesu przyjmowania i rozpatrywania wniosków wizowych, w tym poleceń stosowania określonych procedur, ryzyka migracyjnego, outsourcingu wizowego czy zmian w prawie wizowym.

W clarisach wysyłanych do placówek konsularnych korzystających z outsourcingu wizowego⁹⁶ dominowały kwestie organizacyjne, w tym opłaty pobierane przez pośrednika. W 2022 r. DK polecił także niezwłoczne wdrożenie opracowanego przez Inspektorat Służby Zagranicznej projektu standardowych klauzul umownych dostosowanych do specyfiki outsourcingu wizowego. W styczniu 2024 r. placówki konsularne zostały poinformowane o potrzebie przesłania danych do opracowania nowej koncepcji outsourcingu wizowego, która zapewniłaby wdrożenie najbardziej efektywnego modelu współpracy z usługodawcą zewnętrznym.

Pozostałe clarisy dotyczyły zmian w prawie, w bieżącym funkcjonowaniu placówek, a także próśb DK o rozpatrzenie wniosków wizowych grup przyjeżdżających do Polski w związku z różnego rodzaju wydarzeniami (np. Europejskie Jazz Jamboree 2020, kurs Organizacji ds. Zakazu Broni Chemicznej w 2023, Konferencja Wymiaru Ludzkiego OBWE), a także dla funkcjonariuszy Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, stypendystów UNESCO, sportowców czy przedsiębiorców. Zawierały również zalecenia związane z wizami dla obywateli Afganistanu w ramach łączenia rodzin, kwestie dotyczące opiniowania polskich uczelni planujących przyjęcia studentów z państw objętych obowiązkiem wizowym oraz sprawy konsularno-wizowe.

(akta kontroli str. 6142-6688)

W okresie objętym kontrolą Departament Konsularny podejmował działania, które, zdaniem NIK, miały na celu zwiększanie liczby wniosków wizowych rozpatrywanych w urzędach konsularnych, a także wpływanie na proces wizowy. Część z tych działań, w tym zidentyfikowane przez NIK polecenie niektórym konsulom RP przyjmowania poza kolejnością wniosków wizowych cudzoziemców zrekrutowanych przez podmioty pośrednictwa pracy powiązane z oznaczonymi przedsiębiorcami oraz polecenie konsulom RP wykorzystywania zapisów art. 9 ust. 3 *WKW* w odniesieniu do wniosków wizowych cudzoziemców przekazywanych przez interesariuszy posiadających możliwość wpływania na działania MSZ przy braku wewnętrznych uregulowań i zasad w tym zakresie, została opisana w części III pkt 3 *Wykonywanie nadzoru nad działalnością konsularną. Organizacja systemu wydawania wiz* wystąpienia pokontrolnego. Przykładowo, konsul RP w [...] w korespondencji przekazanej pocztą elektroniczną (wiadomości e-mail) z dnia 22 grudnia 2021 r. informował Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, że: *Przyjmuję do wiadomości i już od kilku tygodni staram się wdrożyć plan wyraźnego zwiększenia liczny przyjmowanych aplikantów wizowych. Zwracam jednak uwagę, że przy obecnej liczbie etatów w Referacie Konsularnym, w naturalny sposób będzie miało to przełożenie na pogorszenie się jakości analizy aplikantów oraz ich wiarygodności (nie wspominając tu o dalszym wydłużeniu mojego dnia pracy poza dotychczasowe permanentne 11-12 godzin dziennie).* W wiadomości e-mail Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy do Konsula RP w New Delhi z dnia 18 listopada 2022 r. znalazły się zapisy: *Musimy przyjąć założenia, które sobie wspólnie uzgodniliśmy i dla mnie są one wiążące – limit wniosków w IN [Indie – przyp. NIK] miesięcznie nie powinien być niższy niż 7 tys. (tak wyszło z założeń, których nikt nie oprotestował w odróżnieniu od naszych wytycznych*

⁹⁶ Clarisy do Bangkoku (DK 3305.41.2024/1/34 z dnia 15 stycznia 2024 r.), Manili (DK 3301.17.2022/1/704 z dnia 12 października 2022 r.), Mumbaju (DK 3305.41.2024/1/34 z dnia 15 stycznia 2024 r.), New Delhi (DK 3305.41.2024/1/34 z dnia 15 stycznia 2024 r., DK 3307.394.2019/1 z dnia 29 grudnia 2019 r., DK 3301.17.2022/1/704 z dnia 12 października 2022 r.), Dar es Salam (DK 3305.41.2024/1/34 z dnia 15 stycznia 2024 r.) i Stambulu (DK 3305.41.2024/1/34 z dnia 15 stycznia 2024 r., DK 3301.10.2022/1/450 z dnia 10 czerwca 2022 r., DK 3301.17.2022/1/704 z dnia 12 października 2022 r., DK 3301.34.2021 z dnia 15 października 2021 r., DK 3301.33.2021 z dnia 13 października 2021 r.).

dot. 80 wniosków). Do tego dojdą nam decyzje z kraju, bowiem chcemy wzmocnić IN. Dlatego też nie rozumiem, czemu Państwo mają wakaty i nic się z tym nie dzieje (nie wnioskujecie o przekształcenie EKN [etat krajowy niekierowany – przyp. NIK] jeżeli nie macie kandydatów na EM [etat miejscowy – przyp. NIK] i dlaczego EM nie jest obsadzony). Nie mogę zaakceptować faktu, że przy koszcie etatu dyplomaty (który proszę mi wierzyć jest znaczny) konsulowie robią czynności techniczne. Proszę niezwłocznie podjąć działania mające na celu doprowadzenie do zapewnienia pełnej obsady WK [Wydział Konsularny – przyp. NIK], do takiego podziału pracy, by limit 7 tys. wniosków był realizowany.

Co do przetargu z wolnej ręki – jeżeli przyjąć, że jak twierdzi BPZZ przetarg mógłby być na rok, to 750 tys. przy stawce 15 euro (nie wiem, ile faktycznie mogłaby ona wynieść) za wniosek pozwoli Państwu przyjąć jedynie 50 tys. wniosków, a Państwa placówka powinna przyjmować 4 tys. wniosków miesięcznie + chcemy, by dodatkowo wnioski wizowe były rozpatrywane w Warszawie, bo zapotrzebowanie jest dużo wyższe. Ta wartość nie pozwoli na zrealizowanie tego celu, co jednak jest naszym priorytetem. Proszę to jeszcze raz wszystko przemyśleć do poniedziałku.

W okresie objętym kontrolą MSZ przysyłał do konsulatów RP clarisy określające minimalne limity liczby przyjmowanych wniosków wizowych. Jako przyczynę wysyłania takich clarisów⁹⁷, DGSZ wskazał⁹⁸ m.in. potrzebę: wprowadzenia pewnej standaryzacji w zakresie obsługi wniosków wizowych w urzędach konsularnych, w których tego typu sprawy stanowiły dominujący profil zadań, co było szczególnie istotne w związku z obserwowaną zwiększającą się liczbą wnioskodawców w tym obszarze. NIK stoi na stanowisku, że o ile standaryzacja obsługi wniosków wizowych może mieć w określonych sytuacjach pozytywne skutki, to wyznaczanie limitów, przy braku określenia potrzeb w tym zakresie, nie mogło temu efektywnie służyć.

(akta kontroli str. 14789-14790, 16381, 16570 – plik 118)

NIK wskazuje przykładowo, że w dniu claris 3303.3.2021 z dnia 2 lutego 2021 r. trafił m.in. do placówki w Abudży. MSZ polecał w nim zwiększyć limit przyjmowanych wniosków wizowych do około 100 miejsc⁹⁹ tygodniowo i wskazywał, że: *Odnosimy wrażenie, że w niektórych przypadkach, sytuacja pandemii stała się wygodnym pretekstem do ograniczania przyjmowanych wniosków.* W dniu 20 października 2021 r. clarisem 3307.323.2021/1 limit dla placówki w Abudży zmniejszono do maksymalnie 15 wniosków dziennie nakazując przy tym: *gruntowne i szczegółowe badanie każdego wniosku wizowego oraz załączonej do niego dokumentacji pod kątem zminimalizowania ryzyka migracyjnego.* Powodem¹⁰⁰ takiej zmiany było m.in. zaobserwowanie przez DK, między innymi w związku z wizytą przedstawicieli MSZ w Ambasadzie RP w Abudży, że: *od momentu zwiększenia dziennych limitów na przyjmowanie wniosków o wydanie wizy sytuacja uległa znaczącemu pogorszeniu, pogłębiło się niezadowolenie obywateli Nigerii, którzy wysuwają żądania przyjęcia jeszcze większej liczby wniosków oraz wnoszą skargi na niemożność ustalenia wizyty*

⁹⁷ W dniu 2 lutego 2021 r. MSZ skierował do placówek w Addis Abebie, Pretorii, Nairobi, Dar es Salaam, Abudży, Dakarze, Rabacie, Algierze, Tunisie, Kairze, Luandzie claris DK.3303.3.2021, w którym polecił udostępnianie limitów wizowych zbliżonych do wielkości 100 miejsc tygodniowo. W dniu 28 lipca 2022 r. MSZ skierował do placówek w Abu Dhabi, Addis Abebie, Kairze, Dar es Salaam, Rijadzie, Pretorii, Abudży, Kuwejcie, Dosze, Almaty, Baku, Kiszyniowie, Nur-Sultan, Taszkencie, Tbilisi, Islamabadzie, Tajpej, Hanoi, Hongkongu i Singapurze claris DK.3303.49.2022/1/538, w którym polecił: *zwiększenie liczby miejsc uwalnianych za pośrednictwem maszyny losującej, co przełoży się na zwiększoną liczbę przyjęć wniosków wizowych i „wyczyszczenie” nawisów wizowych.* W dniu 2 marca 2023 r. MSZ skierował do placówek w Bangkoku, Hanoi, Kuala Lumpur, Singapurze claris DK.3305.20.2023/1/69 ustalający limit przyjęć wniosków wizowych na nie mniej niż 20 dziennie dla jednego urzędnika konsularnego.

⁹⁸ W piśmie znak BKA.080.4.2023/149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

⁹⁹ Na spotkanie wizowe.

¹⁰⁰ Wskazanym w piśmie DK.080.6.2023/83 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

na przyjęcie wniosku o wydanie wizy oraz zgłaszają zarzuty korupcyjne. Z kolei 28 lipca 2022 r. ponownie polecono m.in. placówce w Abudży: *zwiększenie liczby miejsc uwalnianych za pośrednictwem maszyny losującej, co przełoży się na zwiększoną liczbę przyjęć wniosków wizowych i „wyczyszczenie” nawisów wizowych.* NIK zwraca przy tym uwagę, że z materiałów przekazanych NIK nie wynika, by na przestrzeni okresu, w którym wydano trzy ww. clarisy znacząco zmieniły się uwarunkowania funkcjonowania placówki. Choć DGSZ wyjaśnił¹⁰¹, że opisane wyżej clarisy: *dążyły do ustalenia: racjonalnego limitu wniosków wizowych, jakie powinny być przyjmowane w placówkach [...] biorąc pod uwagę dominujący profil urzędów konsularnych,* to trudno, zdaniem NIK, nie zauważyć braku w DK sprecyzowanego, długookresowego i antycypującego podejścia w dziedzinie polityki wizowej.

(akta kontroli str. 14790)

Powyższy problem potwierdzają również odpowiedzi na claris DK.3305.20.2023/1/69 z dnia 2 marca 2023 r., w których Konsul RP w [...] wnosił o wyjaśnienie, z czego wynika konieczność przyjmowania większej liczby wniosków wizowych¹⁰², a Konsul RP w [...] wskazywał z kolei, że nie są mu znane podstawy uzasadniające twierdzenie zawarte w clarisie DK.3305.20.2023/1/69 o: *wzrastającym zapotrzebowaniu polskiego rynku pracy w zakresie zatrudniania pracowników z zagranicy i* poinformował, że nie trafił do niego żaden rządowy dokument, który potwierdzałby powyższą tezę.

(akta kontroli str. 14789-14807, 16464-16474)

Jednocześnie były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, zeznał^{103, 104}, że: *Nie miałem i nie mam takiej wiedzy, aby DK wydawał polecenia zwiększenia ilości wydawanych wiz. Nie wydaje mi się, żeby to było formułowane tak: wydawajcie więcej wiz. Jeżeli to chodziło o przyjmowanie wniosków wizowych, a to jest zupełnie co innego.*

(akta kontroli str. 20661-20660)

Zdaniem NIK, działania MSZ podejmowane w odpowiedzi na zgłaszane przez placówki konsularne trudności kadrowe, lokalowe czy związane z systemami informatycznymi były przewlekłe i długotrwałe, a przez to nie zapewniały placówkom adekwatnej i efektywnej – rozumianej jako możliwie pilną – pomocy.

NIK wskazuje, że choć Ambasador RP w Uzbekistanie kilkunastokrotnie w okresie lipiec 2021 r. – styczeń 2024 r. kierował do MSZ clarisy z prośbami i żądaniem dotyczącymi wzmocnienia kadrowego placówki, w związku ze wzrostem złożonych tamże wniosków wizowych z 7 817 w 2021 r. do 15 348 w 2022 r., to w odpowiedzi MSZ trzykrotnie w 2023 r. skierowało do Uzbekistanu wsparcie sezonowe, nie decydując się jednak na stałe zwiększenie obsady placówki. Większość clarisów pozostała bez odpowiedzi DK. Choć z wyjaśnień¹⁰⁵ Dyrektora DK Justyny Chrzanowskiej i przekazanych materiałów wynika, że DK podjął w 2023 r. działania zmierzające do skierowania do placówki stałego pracownika ds. konsularnych, to nie przyniosły one rezultatów.

¹⁰¹ W piśmie znak BKA.080.4.2023/149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

¹⁰² MSZ nie odpowiedział na ten claris.

¹⁰³ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁴ W odpowiedzi na pytanie: Dlaczego, w latach 2020-2023 akceptował Pan działalność Departamentu Konsularnego, który formułował polecenia – clarisy – dla placówek konsularnych dotyczące zwiększania liczby przyjmowanych wniosków wizowych, przekazywał konsulom RP listy formułowane przez [...] i Marię Raczyńską, ustalał minimalne liczby rozpatrywania wniosków wizowych, a wszystko to pomimo braku jakichkolwiek oficjalnych dokumentów i danych wskazujących, gdzie i jakich pracowników brakuje na polskim rynku pracy?

¹⁰⁵ Z pisma znak DK.080.6.2023/83 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

NIK zauważa, że dopiero w lutym 2024 r. MSZ udostępnił konsulom RP aktualizację systemu e-konsulat (o czym szerzej w części III pkt 3 *Wykonywanie nadzoru nad działalnością konsularną. Organizacja systemu wydawania wiz* wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli str. 14989, 15050-15055)

Kontrola zarządcza

W okresie objętym kontrolą podstawowym dokumentem regulującym kwestie kontroli zarządczej w MSZ było zarządzenie nr 19 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie systemu oceniania i usprawniania kontroli zarządczej w działach administracji rządowej kierowanych przez Ministra Spraw Zagranicznych. Nakładało ono na komórkę organizacyjną właściwą w sprawach kontroli zarządczej¹⁰⁶ zadania w postaci realizacji corocznej samooceny kontroli zarządczej, opracowania projektu oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, opracowania projektu planu usprawnienia kontroli zarządczej w danym roku oraz sprawozdania z jego wykonania.

(akta kontroli str. 15750-15758)

W MSZ w okresie objętym kontrolą realizowana była coroczna, realizowana w formie ankiety, samoocena kontroli zarządczej skierowana do kierownictwa MSZ, dyrektorów komórek organizacyjnych MSZ oraz kierowników placówek zagranicznych. Z ankiet przygotowywane były podsumowania ich wyników. NIK wskazuje na niską frekwencję, która wyniosła 37% w ankiecie za 2019 r., 30% w ankiecie za 2020 r., 30% w ankiecie za 2021 r., 27% w ankiecie za 2022 r. i 38% w ankiecie za 2023 r. oraz fakt, że w każdym roku zdecydowaną największą grupę respondentów stanowili kierujący placówkami zagranicznymi. Ograniczało to, w ocenie NIK, reprezentatywność ankiet i mogło negatywnie wpływać na ich wiarygodność. Ankieta była anonimowa i uwzględniała od 25 do 27 pytań w odniesieniu do siedmiu obszarów kontroli zarządczej w MSZ i w placówkach zagranicznych¹⁰⁷. Najniżej oceniane były we wszystkich analizowanych latach obszary: - Skuteczność i efektywność działania, - Efektywność i skuteczność przepływu informacji, - Zarządzanie ryzykiem, a wśród nich najwyższy odsetek odpowiedzi negatywnych corocznie notowały pytania: - Czy uważa Pani/Pan, że przepływ informacji pomiędzy placówkami a centralą jest sprawny i adekwatny do potrzeb?, - Czy jest Pani/Pan zachęcana/y do sygnalizowania potencjalnych problemów i zagrożeń dla realizacji zadań?, - Czy w Pani/Pana ocenie szkolenia (w tym – jeśli dotyczy – również przedwyjazdowe), w których wzięli udział Państwo i Państwa współpracownicy w ostatnim roku, wpłynęły na sprawniejsze wykonywanie realizowanych zadań?, - Czy w Pani/Pana ocenie szkolenia, w których wzięli udział Państwo i Państwa współpracownicy w ostatnim roku, wpłynęły na sprawniejsze wykonywanie realizowanych zadań?

(akta kontroli str. 15871-15878, 16576 – pliki: 434-441)

Minister SZ sporządzał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej, które wykazywały¹⁰⁸ ograniczony stopień funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Identyfikowały one słabości funkcjonowania kontroli zarządczej i działania planowane do podjęcia w celu poprawy funkcjonowania kontroli

¹⁰⁶ Do 25 października 2022 r. komórką taką było Biuro Dyrektora Generalnego, od dnia 26 października 2022 r. kompetencje te przekazano do nowoutworzonego Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością, by od dnia 12 stycznia 2024 r. przekazać je do Biura Szefa Służby Zagranicznej.

¹⁰⁷ 1. Zgodność z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. 2. Skuteczność i efektywność działania. 3. Wiarygodność sprawozdań. 4. Ochrona zasobów. 5. Przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania. 6. Efektywność i skuteczność przepływu informacji. 7. Zarządzanie ryzykiem.

¹⁰⁸ W oświadczeniach za rok 2019, 2020, 2021, 2022.

zarządczej oraz zawierały harmonogram wdrożenia działań usprawniających wskazanych w oświadczeniu.

(akta kontroli str. 15823-15828, 16576 – pliki: 442-444)

Na podstawie różnych źródeł¹⁰⁹ w MSZ sporządzano plany usprawnienia kontroli zarządczej, w których określano środki zaradcze lub usprawniające, termin i komórkę wiodącą. W sprawozdaniach z realizacji planów określano ich zaawansowanie na koniec roku, którego dotyczyły.

(akta kontroli str. 15829-15846, 16576 – pliki: 445-458)

W okresie objętym kontrolą w MSZ i placówkach zagranicznych obowiązywała *Procedura reakcji na zdarzenia korupcyjne lub podejrzenie takich zdarzeń*¹¹⁰. Obejmowała ona sytuacje zaistnienia zdarzenia korupcyjnego z udziałem pracownika, pozyskania informacji o podejrzeniu zaistnienia takiego zdarzenia lub podejrzenia zmowy przetargowej i definiowała zasady postępowania i zakres czynności poszczególnych komórek organizacyjnych MSZ.

(akta kontroli str. 16096 pliki: 001-003)

NIK wskazuje, że w odniesieniu do objętego badaniem zgłoszonego w okresie objętym kontrolą przypadku sytuacji korupcyjnej z dnia 16 września 2021 r. *Procedura* została zastosowana prawidłowo. W innym przypadku – powzięcia przez przełożonego wątpliwości co do rzetelności i przejrzystości realizowania spraw wizowych przez pracownika konsularnego Ambasady RP w Taszkencie – osoba, której ono dotyczyło została odwołana¹¹¹ z placówki¹¹², a sprawa została zgłoszona do Centralnego Biura Antykorupcyjnego, którego czynności nie zostały na dzień 15 maja 2024 r. zakończone. NIK wskazuje przy tym, że kontrolę w Ambasadzie RP w Taszkencie obejmującą m.in. proces wydawania przez placówkę wiz w okresie 2021-2023 BKiA MSZ wszczęło dopiero ponad rok po zaistnieniu opisanych wyżej zdarzeń.

(akta kontroli str. 15200-15217, 15218-15241)

Jednokrotnie, w 2024 r., Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym nie złożył zbiorczej informacji za rok 2023 na temat zagrożeń o charakterze korupcyjnym i działań podejmowanych w tym zakresie, do czego był zobowiązany na podstawie § 16 Procedury. Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła¹¹³, że: *poprzedni Pełnomocnik do 31 stycznia 2024 r. nie złożył Ministrowi Spraw Zagranicznych informacji za 2023 r. na temat zagrożeń korupcyjnych, z uwagi na rozwiązanie z nim w dniu 31 stycznia 2024 r. stosunku pracy.*

(akta kontroli str. 22004-22064)

¹⁰⁹ Takich jak m.in. oświadczenia o stanie kontroli zarządczej Ministra Spraw Zagranicznych, opinie Komitetu Audytu, wyniki kontroli i zadań audytu wewnętrznego.

¹¹⁰ Przyjmowana w formie zarządzeń Ministra Spraw Zagranicznych: nr 21 z dnia 3 lipca 2017 r. (Dz. Urz. MSZ poz.39), nr 8 z dnia 18 marca 2022 r. (Dz. Urz. MSZ poz.10) i nr 18 z dnia 1 września 2023 r. (Dz. Urz. MSZ poz. 35) Dalej także: *Procedura*.

¹¹¹ Wniosek z dnia 24 stycznia 2023 r. o odwołanie pracownika placówki w związku z nietransparentną realizacją spraw wizowych.

¹¹² Po odwołaniu z placówki osoba ta, z dniem 1 marca 2023 r., rozpoczęła pracę w Biurze Informatyki Telekomunikacji MSZ na stanowisku głównego specjalisty ds. konfiguracji i wsparcia w Wydziale Wsparcia Użytkowników i według wyjaśnień Dyrektora DK Justyny Chrzanowskiej złożonych w piśmie znak DK.080.6.2023/102 z dnia 14 maja 2024 r. Biuro Spraw Osobowych MSZ nie posiada żadnych informacji nt. postępowań przeciwko niej.

¹¹³ W piśmie znak DK.080.6.2023/107 z dnia 17 maja 2024 r.

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

1. Nadzór nad działalnością konsularną został zorganizowany w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w sposób nierzetelny, niejasny i budzący wątpliwości prawne.

Sprawy podległości służbowej konsula reguluje art. 13 ustawy *prawo konsularne*, zgodnie z którym konsul podlega służbowo ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych. Nadzór nad wykonywaniem funkcji konsularnych sprawuje minister właściwy do spraw zagranicznych, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej, a w ramach sprawowanego nadzoru minister może wydawać wiążące wytyczne, formułować zalecenia oraz żądać od konsula informacji, wyjaśnień i dokumentów. Wytyczne i zalecenia nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej przez konsula. Zgodnie z § 15 ust. 1 *regulaminu organizacyjnego MSZ*, Minister Spraw Zagranicznych kieruje, nadzoruje i kontroluje pracę ministerstwa i placówek zagranicznych. Sekretarze stanu i podsekretarze stanu, działając zgodnie z ustalonym przez Ministra Spraw Zagranicznych zakresem czynności, wyznaczają komórkom organizacyjnym i placówkom zagranicznym szczegółowe zadania merytoryczne, a Szef Służby Zagranicznej i dyrektor generalny wyznaczają zadania komórkom organizacyjnym i placówkom zagranicznym w zakresie swojej właściwości. Sekretarze stanu i podsekretarze stanu odpowiadają za wyznaczone im obszary działalności i sprawują nadzór nad działalnością komórek organizacyjnych zgodnie z zakresem ich czynności i porządkiem zastępstw w przypadku nieobecności Ministra Spraw Zagranicznych. W realizacji swoich zadań korzystają ze wsparcia właściwych terytorialnie i merytorycznie komórek organizacyjnych (§ 26 *regulaminu organizacyjnego MSZ*).

W kolejnych, wydawanych w okresie objętym kontrolą¹¹⁴, decyzjach Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie zakresu czynności sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu, Szefa Służby Zagranicznej i dyrektora generalnego służby zagranicznej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz zakresu zastępowania Ministra Spraw Zagranicznych przez sekretarzy i podsekretarzy stanu¹¹⁵ dla sekretarza (lub podsekretarza stanu) do spraw m.in. konsularnych ustalono następujący zakres czynności w zakresie tematyki konsularnej: *odpowiada za problematykę konsularną i nadzoruje zadania wykonywane przez Departament Konsularny, wydaje decyzje w sprawie utworzenia i zmiany okręgów konsularnych, wydaje decyzje w sprawie utworzenia i zmiany okręgów konsularnych.*

W wyżej wskazanych kompetencjach brak było uprawnień do nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych oraz wydawania wiążących wytycznych, formułowania zaleceń oraz żądania od konsula informacji, wyjaśnień i dokumentów, które to kompetencje przysługiwały ustawowo ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych.

Zgodnie z § 40 ust. 1 *regulaminu organizacyjnego MSZ*, Departament Konsularny nadzoruje wykonywanie funkcji i czynności konsularnych, w szczególności poprzez przygotowywanie wytycznych i zaleceń mających na celu zapewnienie jednolitego stosowania przez konsulów przepisów obowiązujących ustaw oraz przygotowywanie wytycznych i zaleceń dla konsulów honorowych. Kompetencje w tym zakresie zostały doprecyzowane w kolejnych

¹¹⁴ Stan na dzień 5 lutego 2024 r.

¹¹⁵ Dalej także: decyzje kompetencyjne.

wewnętrznych regulaminach organizacyjnych Departamentu Konsularnego (DK).

Były Minister Spraw Zagranicznych, Zbigniew Rau, zeznał¹¹⁶: *Zgodnie z Regulaminem, na który powołano się w pytaniu [regulamin organizacyjny MSZ – przyp. NIK] Minister SZ rzeczywiście kieruje, nadzoruje i kontroluje pracę ministerstwa i placówek zagranicznych. Nadzoru tego nie wykonuje jednak bezpośrednio. Nadzór ten wykonuje w wyniku podziału kompetencji wśród członków kierownictwa ministerstwa, tj. wiceminister, dalej dyrektor Departamentu Konsularnego, a nadzór bezpośredni nad jednostkami wykonuje dyrektor generalny. Dalej świadek zeznał również: Sprawami konsularnymi zgodnie z podziałem kompetencji, zajmował się minister Wawrzyk. Jak już wspominałem, zgodnie z regulaminem MSZ, minister nie sprawuje bezpośredniego nadzoru nad tymi kwestiami.*

Były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, zeznał¹¹⁷: *Od 2 lutego 2018 r. byłem Podsekretarzem Stanu, nie pełniłem jeszcze funkcji nadzorczych nad Departamentem Konsularnym. Do sprawdzenia w dokumentach od kiedy sprawowałem nadzór nad Departamentem Konsularnym, a zarazem służbą konsularną. Nie miałem innej koncepcji nad działalnością departamentu i nie przeprowadziłem reorganizacji, uznając, że dotychczasowa organizacja jest właściwa. Do kierownictwa DK też nie miałem obiekcji. Dalej świadek zeznał: Co do zasady za kontakty bezpośrednie z konsulami odpowiadał DK, przede wszystkim Dyrekcja DK a także pracownicy, którzy ewentualnie byli upoważnieni przez Dyrekcję DK. W moim imieniu kontaktowali się z konsulami moi asystenci, np. przy przygotowaniu moich wizyt w konsulatach. Innym osobom nie udzielałem upoważnień.*

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, Rafał Wiśniewski, wyjaśnił¹¹⁸: *Podsekretarz/Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk nie posiadał uprawnień do nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych. Zadania ustawowe w tym zakresie realizował Minister Spraw Zagranicznych za pośrednictwem Departamentu Konsularnego, do którego kompetencji – zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Spraw Zagranicznych – należy nadzór nad wykonywaniem funkcji i czynności konsularnych, w szczególności poprzez przygotowywanie wytycznych i zaleceń mających na celu zapewnienie jednolitego stosowania przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej przepisów obowiązujących ustaw oraz przygotowywanie wytycznych i zaleceń dla konsulów honorowych. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej wyjaśnił również, że posiadane przez Podsekretarza Stanu, następnie Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka pełnomocnictwa: nie obejmowały upoważnień do nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych.*

Były Dyrektor BPZZ, Jakub Osajda, zeznał¹¹⁹: *W zakresie zastrzeżonym przez ustawę prawo konsularne [nadzór nad wykonywaniem funkcji konsularnych przysługiwał – przyp. NIK] Ministrowi Spraw Zagranicznych. Na pytanie kontrolerów o wskazanie, kto z kierownictwa MSZ wykonywał nadzór nad wykonywaniem funkcji konsularnych, świadek zeznał: Ja nie wiem czy w ogóle były wykonywane, a jeśli tak to przez kogo. To nie było nigdy w zakresie moich kompetencji.*

¹¹⁶ Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

¹¹⁷ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

¹¹⁸ Pismo znak BKA.080.4.2023/169 z dnia 29 kwietnia 2024 r.

¹¹⁹ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Osajdy z dnia 7 maja 2024 r.

Dalej świadek zeznał: *Problematyka konsularna to pojęcie bardzo rozległe, natomiast nadzór, o którym mowa w art. 13 prawa konsularnego to określenie ścisłe, w zakresie kompetencji urzędniczych. Wydaje mi się, że z dokumentu należy domniemywać to, co w nim napisano. Wołą Ministra było takie określenie uprawnień. Mogę dodać, że gdyby decyzja kompetencyjna miała moc w zakresie uprawnień do nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych, to nie byłoby potrzeby wydawania dodatkowego upoważnienia przez Ministra Z. Raua dla Dyrektora Majewskiego do czynności w nim opisanych [o czym szerzej w części III pkt 3 Wykonywanie nadzoru nad działalnością konsularną. Organizacja systemu wydawania wiz wystąpienia pokontrolnego w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości – pkt 28 – przyp. NIK]. Świadek zeznał również: Wydaje mi się, że takie decyzje [decyzje kompetencyjne – przyp. NIK] były wydawane przez Ministra. BDG i BPIZZ redagowało takie decyzje na potrzeby Ministra, na polecenie Dyrektora Generalnego. Mój udział był taki jakie były kompetencje Biura, opiniowaliśmy pod względem formalnoprawnym. Natomiast redakcja pod względem merytorycznym poszczególnych kompetencji członków kierownictwa odzwierciedlała bezpośrednio polecenie kierownictwa MSZ. Projekt takiej decyzji był przygotowywany przez Wydział Organizacyjny w strukturze Biura Dyrektora Generalnego. Nad spójnością wszystkich Regulaminów Organizacyjnych czuwał Wydział Organizacyjny w Biurze Dyrektora Generalnego, przekształconego następnie w Biuro Prawne i Zarządzania Zgodnością. Projekt regulaminu przekazuje komórka właściwa.*

W ocenie NIK, nadzór nad działalnością konsularną nie został skutecznie przekazany kolejnym sekretarzom lub podsekretarzom stanu właściwym w zakresie spraw m.in. konsularnych¹²⁰ w okresie objętym kontrolą. Pierwsza decyzja kompetencyjna w tym zakresie została wydana w dniu 4 grudnia 2017 r., a ostatnia z nich, według stanu na dzień 5 lutego 2024 r., w dniu 19 stycznia 2024 r.¹²¹ Zadania ustawowe w tym zakresie realizował Minister Spraw Zagranicznych. Wyłącznie do jego kompetencji należało również wydawanie wiążących wytycznych, formułowanie zaleceń oraz żądanie od konsula informacji, wyjaśnień i dokumentów. NIK nie podziela twierdzeń byłego Ministra SZ w brzmieniu: *Nadzoru tego nie wykonuje [minister – przyp. NIK] jednak bezpośrednio. Nadzór ten wykonuje w wyniku podziału kompetencji wśród członków kierownictwa ministerstwa, tj. wiceminister, gdyż sformułowanie odpowiedzialności za problematykę konsularną, użyte w decyzjach kompetencyjnych, nie przekazywało nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych. W ocenie NIK, przeniesienie ustawowych uprawnień ministra (jeśli taka była wola ministra) powinno być jasne i niebudzący wątpliwości. Uprawnienia te nie mogą być bowiem odczytywane jako ich domniemanie oraz ich interpretacja nie może być rozszerzająca w stosunku do sformułowanej treści w decyzjach kompetencyjnych. Decyzje te jednak nie zapewniały takich warunków.*

W ocenie NIK wątpliwości prawne powstały również w związku z przekazaniem sekretarzom (podsekretarzom stanu) nadzoru nad Departamentem Konsularnym w zakresie, w jakim departament ten nadzorował wykonywanie funkcji i czynności konsularnych, a uprawnienia te nie zostały jednocześnie powierzone nadzorującemu DK sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu. NIK ocenia, że taki sposób organizacji nadzoru nad działalnością konsularną był nierzetelny, niejasny i budzący wątpliwości prawne. Odpowiedzialność za taki

¹²⁰ Funkcje tę pełnili kolejno: Bartosz Cichocki, Andrzej Papierz, Szymon Szynkowski vel Sęk, Piotr Wawrzyk Jarosław Lindenberg i Henryka Mościcka-Dendys (do dnia zakończenia czynności kontrolnych).

¹²¹ Wg stanu na dzień 5 lutego 2024 r.

stan rzeczy ponoszą kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych, którzy podpisywali decyzje kompetencyjne, w których zawarte były tak sformułowane zakresy czynności dla sekretarzy (podsekretarzy stanu).

(akta kontroli str. 21782-21789,12292-12331, 21842-21852, 20671-20678, 20600-20609, 20655-20659)

2. Minister Spraw Zagranicznych nie nadzorował w sposób rzetelny komponentu wizowego działalności konsularnej placówek dyplomatycznych Rzeczypospolitej Polskiej w państwach, w których w latach 2019-2023 nastąpił znaczący wzrost liczby składanych wniosków wizowych¹²². Skutkiem powyższego był brak zapewnienia im przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wystarczających zasobów kadrowych i lokalowych, a także rozwiązań organizacyjnych i prawnych umożliwiających skuteczną i sprawną realizację postawionych przed nimi zadań, co z kolei spowodowało wydłużenie czasu oczekiwania na spotkania wizowe i zwiększenie aktywności, często nieuczciwych lub funkcjonujących na granicy prawa, pośredników wizowych.

NIK wskazuje, że po nowelizacji *ustawy o cudzoziemcach* z grudnia 2020 r. nastąpił istotny wzrost liczby składanych wniosków wizowych przez cudzoziemców jedynie czasowo przebywających na terenie danego kraju. Dotyczyło to konsulatów RP zlokalizowanych przede wszystkim w państwach i ośrodkach *zamożnych*¹²³, ze znaczną populacją pracowników cudzoziemskich. NIK odnotowuje, że nie bez wpływu na to zjawisko miało też liberalizowanie począwszy od końca 2020 r. pandemicznych obostrzeń dotyczących podróżowania i migracji.

Zlikwidowanie, jak zostało to wskazane przez Konsula RP w [...] ¹²⁴, *konieczności składania wniosku w kraju pochodzenia* ¹²⁵, było, w jego ocenie, jedną z przyczyn lawinowego wzrostu¹²⁶ liczby składanych wniosków wizowych bowiem dało możliwość ubiegania się o wize imigrantom zarobkowym z krajów Azji i Afryki, którzy pracowali w bogatych krajach regionu Zatoki Perskiej. Poinformował¹²⁷ on jednocześnie, że: *Liczba osób zajmujących się bezpośrednio sprawami konsularnymi nie jest i nie była wystarczająca w stosunku do lawino rosnącego zainteresowania składaniem wniosków wizowych, zwłaszcza w celu podjęcia pracy w Polsce. Z roboczych kontaktów z DK zawsze wynikało, że nie jest możliwe zatrudnienia dodatkowego konsula.*

Państwem, w którym uwidoczniły się problemy związane ze składaniem wniosków wizowych do pracy w Polsce przez cudzoziemskich rezydentów¹²⁸ była również Turcja. W związku z sygnałami¹²⁹ strony tureckiej o trudnościach w umawianiu spotkań wizowych dla obywateli Turcji, w maju 2022 r.

¹²² Singapur, Tajwan, Katar, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Hongkong, Turcja, Uzbekistan, Pakistan.

¹²³ Takich jak np. Hongkong, Tajwan, Singapur, Katar.

¹²⁴ Wyrażonej w piśmie znak [...]080-1-2024 z dnia 18 marca 2024 r.

¹²⁵ Zmianę tą konsul upatrywał w treści ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2023). Wejście jej w życie nastąpiło w dniu 1 grudnia 2020 r. Zmiana polegała na uchyleniu przepisów, z których wynikało, iż wizę krajową w celu wykonywania pracy (w sytuacjach określonych w art. 60 ust. 1 pkt 5–6) wydaje konsul właściwy ze względu na państwo stałego zamieszkania cudzoziemca. Wprowadzenie zmiany skutkowało stosowaniem ogólnych zasad odnoszących się do ustalenia właściwości urzędu konsularnego wynikających z postanowień Kodeksu Wizowego, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, tj. art. 6 WKW.

¹²⁶ Liczba spraw wizowych w placówce w latach 2019-2023: 2 516, 289, 936, 2 173, 2 588.

¹²⁷ W piśmie znak [...]080-1-2024 z dnia 18 marca 2024 r.

¹²⁸ Przede wszystkim obywateli Uzbekistanu i Turkmenistanu, dla których atrakcyjność Rosji jako celu migracji zarobkowej znacząco spadła po rozpoczęciu inwazji tego kraju na Ukrainę.

¹²⁹ Wskazanymi w dokumencie: Materiał tezewo-informacyjny na spotkanie Pana Ministra Zbigniewa Raua z Ministrem SZ Turcji p. [...].

wprowadzono rozróżnienie we wszystkich PPWW dotyczące obywatelstw aplikantów wizowych ubiegających się o wize do pracy w Polsce z preferencją dla obywateli tureckich w stosunku 90/10 w odniesieniu do cudzoziemców posiadających pozwolenie na pobyt w Turcji. NIK ocenia, że choć powyższe rozwiązanie mogło przyczynić się do zmniejszenia czasu oczekiwania na spotkanie wizowe przez obywateli Turcji, to jednocześnie, potencjalnie, wydłużyło kolejki obywateli innych państw.

(akta kontroli str. 15634-15648, 16420-16429)

Na bezpośredni związek pomiędzy liczbą składanych wniosków wizowych, a nowelizacją ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o *cudzoziemcach* z grudnia 2020 r. zwrócił uwagę Dyrektor Biura Polskiego w Tajpej wskazując¹³⁰, że: *Wprowadzona w 2020 r. zmiana w Ustawie o cudzoziemcach polegająca na wykreśleniu zapisu, że w przypadku wiz pracowniczych właściwy jest konsul „ze względu na państwo stałego zamieszkania cudzoziemca” doprowadziła do lawinowego wzrostu wniosków wizowych ze strony Filipińczyków przebywających czasowo na Tajwanie [...]»¹³¹. Dalej pisał: *Przewidywany dalszy przyrost wniosków wizowych dla obywateli Filipin przy równoległym wzroście intensywności współpracy ekonomicznej i kulturalnej sprawia, że konieczne będzie rozważenie pilnych rozwiązań kadrowych i organizacyjnych w celu zapewnienia sprawnego funkcjonowania placówki wobec niniejszych wyzwań.*, zaś w 2023 r.: *W związku z ciągłym wydłużaniem się kolejki wizowej w systemie eKonsulat (2 200 oczekujących na koniec 2023 r.) sytuacja taka wymaga zmiany. Obecna formuła kadrowa (czyli 3 EKK/10 etatów, brak odrębnych etatów konsularnych) jest anachroniczna w stosunku do potrzeb.* Aktualna Dyrektor DK Justyna Chrzanowska, na pytanie o działania podejmowane w celu wsparcia placówki w Tajpej, w udzielonych wyjaśnieniach¹³² przytoczyła informacje ówczesnej Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy wskazujące, że: *Biuro Polskie w Tajpej nie było bardziej obciążone sprawami wizowymi od innych, podobnych strukturalnie placówek, a także: W przypadku Biura Polskiego w Tajpej Departament Konsularny nie występował z własną propozycją zmian w liczbie etatów uwzględniając liczbę czynności konsularnych realizowanych przez ten urząd konsularny.* W ocenie NIK oznaczało to akceptację ówczesnego stanu rzeczy, tj. rosnących kolejek aplikantów wizowych i zgodę na związane z tym trudności w funkcjonowaniu placówki. Obraz trwającej od 2022 r. bierności DK pośrednio potwierdza kolejne zdanie wyjaśnień Dyrektora DK: *Departament Konsularny nie miał żadnego wpływu na przyrost zezwoleń na pracę będących podstawą do ubiegania się o wize przez cudzoziemców zarówno w tym, jak i w innych urzędach konsularnych, jak również na kategorię osób, którym te zezwolenia były wydawane (...).* NIK zwraca uwagę, że choć to nie DK był odpowiedzialny za wydawanie zezwoleń na pracę, a przez to nie miał bezpośredniego wpływu na ich liczbę, to pozostając w powinności do dostrzeżenia powszechnego i niemal automatycznego wydawania zezwoleń na pracę, co stwarzało ryzyka dla wystąpienia przypadków ich *quasi* fikcyjnego charakteru, DK nie był pozbawiony możliwości wykorzystywania mechanizmów wynikających z *prawa konsularnego* w celu wskazywania kierunków prowadzenia postępowań dotyczących wniosków wizowych i ich ewentualnego rozpatrywania. Godząc się na sytuację, w której oczekiwano rozpatrywania*

¹³⁰ W Sprawozdaniu z realizacji zadań Biura Polskiego w Tajpej w roku 2022 z dnia 20 stycznia 2023 r.

¹³¹ W latach 2019-2023 placówka przyjęła i rozpatrzyła: 694, 476, 1 061, 2 276 ,1 095. Zgodnie ze sprawozdaniem placówki z 2023 r.: *Na koniec 2023 r. ok 2 200 wniosków oczekiwało na rozpatrzenie w systemie eKonsulat. Oznacza to, że czas oczekiwania na wizytę w konsulacie może sięgać wielu miesięcy.*

¹³² Pismo znak DK.080.6.2023/95 z dnia 2 maja 2024 r.

wniosków wizowych będących następstwem liczby wydanych wcześniej zezwoleń na pracę, która przewyższała liczbę możliwych do rozpatrzenia wniosków wizowych, DK przyczyniał się do wzrostu kolejek cudzoziemców oczekujących na złożenie i rozpatrzenie wniosków, przesuwając wszelkie kwestie z tym związane w ciężar placówek konsularnych.

(akta kontroli str. 13854-13863, 13870, 15076-15082)

Wpływ nowelizacji *uoc* z grudnia 2020 r. na obciążenie sprawami wizowymi niektórych placówek potwierdził również w alarmistycznej opinii¹³³ (która w większości, zdaniem NIK, pozostawała aktualna także później w trakcie trwania czynności kontrolnych NIK) Konsul RP w Singapurze: *Placówka przyjęła 445 wniosków wizowych. Większość stanowiły wnioski o wizy do pracy, które po nowelizacji ustawy o cudzoziemcach w grudniu 2020 roku mogły być przyjmowane od obywateli wszystkich krajów mieszkających w Singapurze. Po upowszechnieniu się tej wiedzy wśród wnioskodawców i wspierających ich agencji pośrednictwa placówka została przytłoczona liczbą wniosków, do których przetworzenia nie jest przygotowana kadrowo, czasowo ani lokalowo. System losowań, który został wdrożony w porozumieniu z centralą został szybko zablokowany z uwagi na liczbę wniosków zdecydowanie przekraczającą liczbę otwieranych terminów. Liczba terminów została z kolei ograniczona z powodu zaostżenia przepisów antycovidowych. Wielu aplikantów nie miało możliwości dotarcia na spotkanie w urzędzie konsularnym (osoby zakwaterowane w hotelach robotniczych tylko raz w tygodniu mogły wyjść poza ośrodek w celu załatwienia spraw osobistych).*

Przy stosunkowo interesującym, z punktu widzenia interesu gospodarczego Polski, profilu aplikantów (po kilku latach pracy w Singapurze są to zwykle osoby mające podstawową znajomość języka angielskiego i respekt wobec rygorystycznego systemu miejscowego prawa oraz oczekiwane w Polsce specjalizacje jak np. spawacz) wskazać należy na głęboką patologię całego procesu rekrutacji cudzoziemców do pracy w Polsce.

Branża została w dużej części zdominowana przez niewiarygodne firmy zakładane często przez już mieszkających w Polsce cudzoziemców, którzy są w stanie uzyskiwać setki zezwoleń na pracę dla cudzoziemców, co zupełnie nie koresponduje ze skalą ich działalności podstawowej. Na etapie składania wniosku o wydanie zezwolenia na pracę nie jest weryfikowany potencjał firmy i faktyczne możliwości powierzenia pracy. W tej sytuacji uzyskanie zezwolenia na pracę stało się procedurą w dużej mierze fikcyjną. Proces weryfikacji został w całości przerzucony na konsula, który zamiast sprawdzać cudzoziemca musi zajmować się sprawdzaniem pracodawcy w Polsce. Organ konsultujący podległy MSWiA sugeruje odmowy wizowe w znacznej części przypadków, tym samym zajmując krańcowo różne stanowisko niż wydający pozwolenia na pracę wojewodowie, podlegający temu samemu ministrowi. Taka sytuacja uniemożliwia prowadzenie spójnej polityki wizowej. Dodatkowo należy wskazać, że beneficjentami procesu są w głównej mierze sieci firm pośredniczących, dla aplikanta wizowego koszt uzyskania zezwoleń, opłacenia pośredników sięga nierzadko 30 tys. zł., a firmy w Polsce deklarujące zamiar zatrudnienia wskazują, że osoby, którym wydano wizę nie zawsze stawiają się do pracy. (...) Większość aplikantów to muzułmanie z Bangladeszu i należy liczyć się z konsekwencjami ich dłuższego pozostania w Polsce oraz sprowadzania rodzin.

¹³³ Wyrażonej w: Sprawozdaniu z realizacji zadań Referatu konsularnego w Ambasadzie RP w Singapurze w roku 2021.

Konieczne jest pilne przekazanie placówkom azjatyckim kompleksowej polityki migracyjnej, porządkującej kwestie wydawania wiz w celu wykonywania pracy.

(akta kontroli str. 13522-13529)

Wiedza o opisanych zjawiskach była znana przez DK, czego dowodem jest choćby korespondencja elektroniczna (wiadomość e-mail) Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy z dnia 11 października 2021 r. skierowana do Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego, w którym: (...) *szturm na nasze placówki w krajach, w których jest dużo migrantów z państw azjatyckich (...)*, bezpośrednio powiązała ona ze zmianą ww. przepisów. NIK zwraca uwagę na marginesie, że okoliczność ta¹³⁴ miała miejsce na długo przed rozpoczęciem wojny na Ukrainie¹³⁵, którą MSZ wielokrotnie wskazywał¹³⁶ jako wydarzenie, które ograniczyło napływ obywateli Ukrainy na polski rynek pracy i zapoczątkowało zainteresowanie pracodawców pracownikami z odległych krajów Azji, Afryki i Ameryki Południowej.

DGSZ udzielając wyjaśnień odnośnie ww. nowelizacji uoc, przytoczył odpowiedź przygotowaną przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy¹³⁷, zgodnie z którą pierwotne przepisy uoc wskazujące, że właściwym do przyjęcia wniosku jest konsul właściwy dla państwa stałego zamieszkania cudzoziemca, nastęrczały problemy interpretacyjne, stąd usunięcie tych zapisów w ramach zmiany uoc z dnia 1 grudnia 2020 r. NIK nie przekazano jednak żadnych dowodów – opracowań, opinii, analiz, korespondencji – na występowanie problemów interpretacyjnych w ww. zakresie. W tym samym piśmie DGSZ przekazał odpowiedź przygotowaną przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, wskazującą, że nie pamięta ona, czy analizowano wskazane regulacje po wprowadzeniu zmian.

(akta kontroli str. 14789-14807, 14482-14575)

Brak podjęcia wobec wyżej opisanych zjawisk adekwatnych działań przez MSZ, doprowadził do wytworzenia wielomiesięcznych kolejek wniosków wizowych, których efektywne rozładowanie, wobec niedostosowanej do skali problemu sytuacji lokalowej i kadrowej niektórych placówek, a także podatności systemu e-konsulat na manipulacje, przerastało możliwości placówek i skutkowało obniżeniem swobody i komfortu pracy pracowników konsularnych, a także mogło negatywnie wpłynąć na jakość procesu rozpatrywania wniosków wizowych.

Inną z placówek, w której w latach 2019-2023 odnotowano znaczny wzrost¹³⁸ ilości wniosków wizowych, był Konsulat RP w [...]. Na przestrzeni lat 2021-2023 Ambasada RP w [...] kilkunastokrotnie¹³⁹ informowała różne komórki MSZ o rosnącej liczbie aplikantów oczekujących na wylosowanie do złożenia wniosków o wizę pracowniczą do Polski – od około 5 000 w 2021 r. do około 12 000 w 2023 r., wskazując niedostosowanie kadrowe i lokalowe placówki do obserwowanego obciążenia, a także problemy z funkcjonowaniem portalu e-konsulat co zostało szerzej omówione w części III pkt 3 *Wykonywanie nadzoru*

¹³⁴ Nowelizacja uoc.

¹³⁵ Dnia 24 lutego 2022 r.

¹³⁶ Np. Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień KST-KSD.403.3.2023 z dnia 13 marca 2024 r. w których Dyrektor DK Marcin Jakubowski wyjaśnił, że: *Przyczyną zwiększonego obciążenia innych konsulatów była wojna na Ukrainie.*

¹³⁷ W piśmie znak BKA.080.4.2023/149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

¹³⁸ W latach 2019-2023 było to odpowiednio: 6 532, 2 716, 7 837, 15 352, 13 025.

¹³⁹ Clarisy 305/2021 z dnia 13.07.2021 r., 394/2021 z dnia 23.09.2021 r., 426/2021 z dnia 13.10.2021 r., 205/2022 z dnia 13.05.2022 r., 246/2022 z dnia 17.06.2022 r., 390/2022 z dnia 18.10.2022 r., 411/2022 z dnia 04.11.2022 r., 45/2023 z dnia 08.02.2023 r., 112/2023 z dnia 17.05.2023 r., 151/2023 z dnia 05.07.2023 r., 172/2023 z dnia 13.07.2023 r., 259/2023 z dnia 18.10.2023 r.

*nad działalnością konsularną. Organizacja systemu wydawania wiz. Wystąpienia pokontrolnego. Clarisy placówki w zdecydowanej większości pozostały bez odpowiedzi lub odpowiedź na nie była negatywna. Konsul RP informował¹⁴⁰ m.in. że: *Blisko sześciokrotny wzrost ilości petentów przy braku zwiększenia etatów i utrzymującym się wakacie, mimo rozpatrywania rekordowej od powstania urzędu ilości wniosków wizowych i zwiększeniu do maksymalnych wartości dziennych limitów przyjęć petentów, powoduje że obecnie w kolejce na złożenie aplikacji wizowej oczekuje ponad 11000 zainteresowanych. Mimo rekordowo wydajnej pracy, jedyny obecnie zatrudniony w WK konsul, nie jest w stanie rozpatrzyć większej ilości wniosków wizowych. Skutkuje to nieakceptowalnie długim terminem oczekiwania na złożenie wniosku wizowego wynoszącym obecnie około 8 miesięcy, a w skrajnych przypadkach dłuższym. Nieakceptowalnie długi okres oczekiwania na złożenie wniosku wiąże się z trwającym i narastającym niezadowoleniem skutkującym nieustającymi interwencjami podejmowanymi regularnie przez polskie podmioty oraz petentów wizowych i stałą presją na konsula. Utrzymująca się sytuacja wpływa również niekorzystnie na wizerunek urzędu i stanowi przedmiot zainteresowania strony miejscowej, m.in. wiceminister SZ [...] podnosił temat wielomiesięcznego terminu oczekiwania obywateli [...] na złożenie wniosków wizowych.**

NIK wskazuje, że działania podejmowane przez DK w celu zapelnienia wakatu powstałego w dniu 28 marca 2023 r. na stanowisku konsularnym nie przyniosły rezultatu do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 17 maja 2024 r., a wysyłane trzykrotnie w 2023 r. krótkookresowe wsparcie kadrowe nie przyczyniło się do zmniejszenia liczby oczekujących.

(akta kontroli str. 3650-3677)

Na marginesie NIK pragnie wskazać, że choć była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy¹⁴¹ chwaliła i stawiała za wzór Konsulat Generalny RP [...] za sprawne procedowanie wniosków wizowych¹⁴², to miała świadomość, że rozładowywanie kolejek wizowych jest efektem pracy w nadgodzinach, godzinach nocnych i dniach wolnych od pracy, ponieważ Konsul Generalny RP w [...] jasno o tym informował¹⁴³. Poinformował¹⁴⁴ on także, że: *Celem każdego urzędu administracji publicznej jest realizowanie spraw, które leżą w zakresie jego właściwości. W zakresie właściwości Konsulatu Generalnego RP w [...] było m.in. przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o wydanie wiza na wjazd do Polski, w tym również w celu wykonywania pracy, w tym również wniosków złożonych przez pracowników niskowykwalifikowanych, w tym również obywateli Filipin, które legalnie zamieszkiwały na terenie [...]. Realizując zatem jedno z podstawowych zadań stojących przed placówką, podjąłem wszelkie możliwe działania, aby przedmiotowe wnioski wizowe mogły zostać złożone przez każdego aplikującego, który taki wniosek chciał złożyć. Nie posiadałem w tym zakresie żadnych instrukcji z MSZ lub innych organów Państwa Polskiego, które wskazywałyby, że należy podjąć działania ograniczające przyjmowanie tego typu wniosków. Wręcz przeciwnie, z rozmów z przedstawicielami DK MSZ wynikało wyraźnie, że w obecnym stanie prawnym przyjmowanie tych wniosków jest konieczne.*

¹⁴⁰ Claris z dnia 15 września 2023 r.

¹⁴¹ Sprawująca funkcję od 25 sierpnia 2016 r. do 26 października 2023 r.

¹⁴² E-mail z dnia 6 marca 2023 r.

¹⁴³ E-mail z dnia 6 marca 2023 r.

¹⁴⁴ W piśmie z dnia 6 marca 2024 r., stanowiącym odpowiedź na pismo KST-KSD.411.3.2023.MH.1 z dnia 23 lutego 2024 r.

NIK ocenia, że bierność MSZ w zakresie regulowania zwiększonego napływu wniosków wizowych do nieprzystosowanych do tego placówek konsularnych w Azji mogła sprzyjać rozwijaniu się w Polsce i za granicą sieci podmiotów oferujących odpłatną pomoc w przygotowaniu i złożeniu wniosku wizowego, w tym przede wszystkim w pozyskaniu zezwolenia na pracę w Polsce. Na sytuację taką wskazywał Konsul RP w [...] w 2021 r. w przytoczonej powyżej opinii¹⁴⁵, a także w clarisie 52/2023 z dnia 6 marca 2023 r.: *Z perspektywy okienka konsularnego widać natomiast bez wątpienia rosnącą chciwość i napastliwość agencji pośredniczących w zatrudnianiu cudzoziemców, których wzrost aktywności nie przekłada się jednak na proporcjonalny wzrost liczby cudzoziemców, którzy faktycznie podejmują pracę w Polsce. Gdy po wydaniu wizy weryfikujemy po stronie polskiego pracodawcy, ilu pracowników dotarło na wskazywane we wnioskach wizowych miejsce pracy, dowiadujemy się często, że wcale nie byli oni tak potrzebni i jeszcze nie dojechali, ich kwalifikacje okazały się nie przystające do oczekiwań pracodawcy albo pośrednik dopiero po przyjeździe zaczął szukać realnej pracy dla nich. Wielu z aplikujących z kolei nie dociera na miejsce wcale i pośrednicy/pracodawcy zdają się nie być tym faktem zatroskani. Taka postawa pozwala sądzić, że zależy im w pierwszej kolejności na pobraniu wysokiej opłaty od wnioskodawcy za pośrednictwo, a nie o faktyczne zapełnienie rzekomych braków kadrowych po stronie polskich przedsiębiorstw wytwórczych.*

(akta kontroli str. 13522-13529, 16355-16362)

Powyższe, negatywne w ocenie NIK, zjawiska potęgowało polecenie konsulatom RP przez DK zwiększania liczby przyjmowanych wniosków wizowych¹⁴⁶ i ustalanie przez DK limitów przyjmowania wniosków wizowych. Konsul RP w [...] informował w korespondencji elektronicznej (wiadomości e-mail) z dnia 25 maja 2023 r., że: *MSZ zainteresowany jest stricte ilościowym zwiększaniem mocy „przerobu” wniosków, co bez zwiększania obsady kadrowej w naturalny sposób prowadzi do „zejścia z jakości” (np. przez rezygnację z bezpośrednich wywiadów z aplikantami).* Jako niemające oparcia w rzeczywistości NIK ocenia podejście DK, zgodnie z którym przyjmowanie i rozpatrywanie coraz większej liczby wniosków wizowych doprowadziłoby do zmniejszenia liczby chętnych cudzoziemców na uzyskanie wizy. NIK wskazuje, że opisane clarisy były wydawane pomimo braku jakichkolwiek uregulowań dotyczących polityki migracyjnej i nie były poparte żadnymi pogłębionymi analizami z rynku pracy. Co więcej wydawano je bez wzięcia pod uwagę lokalnych uwarunkowań. Przykładowo Konsul Generalny RP w [...], na pół roku przed otrzymaniem jednego z ww. clarisów, informował¹⁴⁷, obok wskazywania negatywnej roli pośredników wizowych i swoich wątpliwości co do wiarygodności potencjalnych pracodawców w Polsce, że obywatelki Filipin¹⁴⁸ łamią prawo swojego kraju

¹⁴⁵ Wyrażonej w: Sprawozdaniu z realizacji zadań Referatu konsularnego w Ambasadzie RP w [...] w roku 2021.

¹⁴⁶ W dniu 2 lutego 2021 r. MSZ skierował do placówek w Addis Abebie, Pretorii, Nairobi, Dar es Salaam, Abudży, Dakarze, Rabacie, Algierze, Tunisie, Kairze, Luandzie claris DK.3303.3.2021, w którym polecił udostępnianie limitów wizowych zbliżonych do wielkości 100 miejsc tygodniowo. W dniu 28 lipca 2022 r. MSZ skierował do placówek w Abu Dhabi, Addis Abebie, Kairze, Dar es Salaam, Rijadzie, Pretorii, Abudży, Kuwejcie, Dosze, Almaty, Baku, Kiszyniowie, Nur-Sultan, Taszkencie, Tbilisi, Islamabadzie, Tajpej, Hanoi, Hongkongu i Singapurze claris DK.3303.49.2022/1/538, w którym polecił: *zwiększenie liczby miejsc uwalnianych za pośrednictwem maszyny losującej, co przełoży się na zwiększoną liczbę przyjęć wniosków wizowych i „wyczyszczenie” nawisów wizowych.* W dniu 2 marca 2023 r. MSZ skierował do placówek w Bangkoku, Hanoi, Kuala Lumpur, Singapurze claris DK.3305.20.2023/1/69 ustalający limit przyjęć wniosków wizowych na nie mniej niż 20 dziennie dla jednego urzędnika konsularnego.

¹⁴⁷ Claris KG.HONG.3307.1.2021/152 z dnia 18 października 2021 r., który pozostał bez odpowiedzi ze strony MSZ i claris KG.HONG.3307.3.2021/202 z dnia 15 grudnia 2021 r. przekazany dalej drogą mailową do pracowników Straży Granicznej oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

¹⁴⁸ Które stanowiły zdecydowaną większość wszystkich aplikantów o wizę do Polski w Hongkongu.

występując w Hongkongu o wizę do Polski i postulując jednocześnie podjęcie prac nad wypracowaniem porozumienia międzyrządowego dotyczącego zasad migracji pomiędzy Polską a Filipinami.

Nawet jeśli przyjąć, że polski rynek byłby w stanie zaabsorbować każdego pracownika, to wobec agresywnej działalności pośredników, przy świadomości ograniczeń systemu e-konsulat wynikających z masowego i automatycznego przechwytywania terminów spotkań wizowych oraz słabości lokalowych i kadrowych konsulatów, DK powinien w sposób szczególny i szczegółowy nadzorować i wspierać placówki konsularne mierzące się z niedostosowaną do ich możliwości liczbą wniosków wizowych. Zakres i skala tego nadzoru powinny być natomiast wynikać z przyjętych wytycznych, regulacji czy polityk migracyjnych, bowiem to one powinny wskazywać, czy pożądanym jest wzmacnianie placówek w celu przyjmowania jak największej liczby wniosków wizowych czy może przeciwnie – stworzenie takich regulacji, które skutecznie to zbuforują i ograniczą, np. określając limit wiz wydawanych w danym roku w danym państwie (ogółem albo np. w określonych specjalnościach zawodowych) albo zawierając stosowne umowy międzypaństwowe. Tymczasem działania MSZ i w jego ramach DK podejmowane były *ad hoc* lub nie były podejmowane wcale i choć NIK zauważa np. próby pozyskania nowej siedziby dla Konsulatu Generalnego RP w Hongkongu czy delegowanie sezonowego wsparcia kadrowego do placówki w Taszkencie, to ocenia je jako opieszale i niewystarczające. Choć były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał^{149,150}, że placówki z krajów Azji i Afryki: *nie miały tak dużej obsady kadrowej, aby móc zapewnić szybką obsługę wniosków* i że w związku z tym podejmowane były działania w celu zwiększenia liczby pracowników konsularnych lub wysyłana była pomoc doraźna, to działania te, w opisywanych wyżej przypadkach nie przyniosły pożądanego przez konsuli RP efektu. W ocenie NIK, doraźność powyższych działań i pozostawienie przez MSZ konsulów z problemem lawinowego wzrostu wniosków wizowych, przy braku wytycznych co do polityki migracyjnej Rzeczypospolitej Polskiej, wskazuje na całkowitą nieskuteczność wykonywania tej części powierzonych zadań i niebagatelną przypadkowość kierunków prowadzenia polityki wizowej zagrażającą interesom Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw członkowskich strefy Schengen.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą: byli członkowie dyrekcji DK: Dyrektor Marcin Jakubowski i Zastępca Dyrektora Beata Brzywczy, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych były Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

(akta kontroli str. 16381-16395, 16574 plik - 345)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność Ministra SZ w zakresie organizacji systemu nadzoru nad wykonywaniem działalności konsularnej.

Nadzór nad działalnością konsularną został zorganizowany w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w sposób nierzetelny, niejasny i budzący wątpliwości prawne. Nie został on skutecznie przekazany przez Ministra Spraw Zagranicznych kolejnym sekretarzom lub podsekretarzom stanu właściwym w zakresie spraw m.in.

¹⁴⁹ Protokół przesłuchania świadka KST.411.3.1.2023 z dnia 9 kwietnia 2024 r.

¹⁵⁰ W odpowiedzi na pytanie: Jaka była Pańska koncepcja funkcjonowania polskich placówek konsularnych w sytuacji braku wypracowanej i przedstawionej jako oficjalny dokument strategii polityki migracyjnej? Z kim Pan konsultował swoje przemyślenia? Czy prosił Pan o opinie Departament Konsularny i konsulów?

konsularnych w okresie objętym kontrolą. Zadania ustawowe w tym zakresie przynależały tym samym do Ministra Spraw Zagranicznych. Wyłącznie do jego kompetencji należało więc również wydawanie wiążących wytycznych, formułowanie zaleceń oraz żądanie od konsula informacji, wyjaśnień i dokumentów. NIK nie podziela twierdzeń byłego Ministra SZ (w brzmieniu: *Nadzoru tego nie wykonuje [minister – przyp. NIK] jednak bezpośrednio. Nadzór ten wykonuje w wyniku podziału kompetencji wśród członków kierownictwa ministerstwa, tj. wiceminister*), gdyż sformułowanie odpowiedzialności za problematykę konsularną, użyte w decyzjach kompetencyjnych, nie przekazywało nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych. W ocenie NIK, przeniesienie ustawowych uprawnień ministra (jeśli taka była wola ministra) powinno było nastąpić w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. Uprawnienia te nie mogą być bowiem odczytywane jako ich domniemanie oraz ich interpretacja nie może być rozszerzająca w stosunku do sformułowanej treści w decyzjach kompetencyjnych. Decyzje te jednak nie zapewniały takich warunków. W ocenie NIK wątpliwości prawne powstały również w związku z przekazaniem sekretarzom (podsekretarzom stanu) nadzoru nad Departamentem Konsularnym w zakresie, w jakim departament ten nadzorował wykonywanie funkcji i czynności konsularnych, a uprawnienia te nie zostały jednocześnie powierzone nadzorującemu DK sekretarzowi lub podsekretarzowi stanu. W konsekwencji powyższego, w ocenie NIK, w badanym okresie nie zorganizowano w Ministerstwie SZ możliwości sprawowania pełnego i adekwatnego nadzoru nad działalnością konsularną ani przez Ministra Spraw Zagranicznych ani przez właściwego sekretarza lub podsekretarza stanu.

Przyjęte i stosowane regulacje dotyczące planowania i sprawozdawczości w zbyt małym, w stosunku do rosnącej wagi zagadnienia, stopniu odnosiły się do komponentu wizowego działalności konsularnej prowadzonej w objętych analizą placówkach zagranicznych. Formułowane corocznie zadania w praktyce nie dotyczyły wiz, nie były różnicowane w zależności od specyfiki placówek konsularnych, a oceny ich działalności nie odpowiadały swoim zakresem i kształtem formułowanym zadaniom, co nie sprzyjało, w ocenie NIK, ich rzetelności i obiektywności. MSZ w niewystarczającym stopniu i przewlekłe reagowało na zgłaszane przez placówki konsularne trudności kadrowe, lokalowe czy związane z systemami informatycznymi, a kontrola zarządcza nie pozwoliła na zidentyfikowanie pojawiających się w tym zakresie problemów i opracowanie odpowiednich – dostosowanych tak do ich zakresu jak i dynamiki – działań zaradczych. NIK wskazuje przy tym, że w okresie objętym kontrolą brak było dokumentów – wytycznych, instrukcji, które byłyby dla MSZ podstawą podejmowania decyzji kierunkowych – określających kierunek i priorytety działań w obszarze wizowym, skutkiem czego były one doraźne, a także przewlekłe, a przez to nieskuteczne. Powodowało to w tym obszarze kumulację niekorzystnych zjawisk takich jak wielomiesięczne kolejki wniosków wizowych, zaktywizowanie, często nieuczciwych, pośredników wizowych zawłaszczających funkcjonalności systemu e-konsulat czego skutkiem było obniżenie swobody i komfortu pracy pracowników konsularnych, a także mogło negatywnie wpływać na jakość procesu rozpatrywania wniosków wizowych.

OBSZAR

2. Przygotowywanie projektów dokumentów rządowych, inicjowanie i udział Ministra Spraw Zagranicznych w rządowym procesie legislacyjnym i procesie stanowienia prawa.

Opis stanu faktycznego

Postępowanie z projektami dokumentów rządowych zostało uregulowane w uchwale nr 190 Rady Ministrów¹⁵¹ z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*¹⁵². Zgodnie z § 19 RpRM projektem dokumentu rządowego jest w szczególności projekt: ustawy, aktu normatywnego RM, rozporządzenia Prezesa RM lub ministra, a także projekt innego dokumentu, w szczególności strategii, programu, sprawozdania, informacji. Projektów tych dotyczą także przepisy ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa*¹⁵³.

Powyższe przepisy miały zastosowanie w okresie objętym kontrolą i wprowadzały zasady przejrzystości i transparentności w inicjowaniu i prowadzeniu prac legislacyjnych, wyrażające się m.in. w obowiązkach: uzasadniania projektów aktów normatywnych (wraz z oceną skutków regulacji¹⁵⁴); prowadzenia wykazów prac legislacyjnych; prowadzenia uzgodnień, konsultacji publicznych (wysłuchania publicznego¹⁵⁵) lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w tym na poziomie komitetów właściwych do rozpatrywania określonych kategorii spraw, Stałego Komitetu RM oraz Rządowego Centrum Legislacji¹⁵⁶.

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych¹⁵⁷ w badanym okresie¹⁵⁸ obowiązywało również zarządzenie nr 12 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 27 września 2012 r. *w sprawie trybu opracowywania aktów prawnych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych*¹⁵⁹, z dniem 1 stycznia 2024 r. zastąpione zarządzeniem nr 16 DGSZ z dnia 20 listopada 2023 r. *w sprawie trybu opracowywania, rejestracji i ogłaszania aktów prawnych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych*¹⁶⁰. Zarządzenia te dotyczyły projektów aktów prawnych będących aktami normatywnymi powszechnie obowiązującymi, tj. ustaw, rozporządzeń RM, rozporządzeń Prezesa RM i rozporządzeń Ministra SZ oraz będących aktami normatywnymi o charakterze wewnętrznym, tj. m.in. projektów założeń do projektów ustaw; zarządzeń Ministra SZ wydawanych na podstawie ustaw oraz innych aktów prawnych wydawanych przez Ministra SZ oraz DGSZ w celu wykonania kompetencji kierowniczych, nadzorczych i kontrolnych, w szczególności: zarządzeń, aktów ustalających organizację placówek zagranicznych, instrukcji, wytycznych.

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. *Prawo konsularne* funkcje konsularne obejmują ogół działań i czynności, do których konsul jest uprawniony zgodnie z przepisami prawa polskiego, prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej oraz zwyczajami międzynarodowymi. Stosownie do art. 34 pkt 2 ustawy *prawo konsularne* konsul na podstawie odrębnych przepisów wydaje wizy albo

¹⁵¹ Dalej także: RM.

¹⁵² M.P. z 2022 r. poz. 348.

¹⁵³ Dz.U. z 2017 r. poz. 248.

¹⁵⁴ Dalej także: OSR.

¹⁵⁵ *Vide* rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. *w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń* (Dz.U. Nr 30, poz. 207).

¹⁵⁶ Dalej także: RCL.

¹⁵⁷ Dalej także: Ministerstwo lub MSZ.

¹⁵⁸ Według stanu na dzień 1 stycznia 2024r.

¹⁵⁹ Dalej także: *zarz12/2012*.

¹⁶⁰ Dalej także: *zarz16/2023*.

odmawia ich wydania, cofa i unieważnia wizy oraz rozpatruje wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy w tym zakresie, a także unieważnia naklejki wizowe. Wskazane odrębne przepisy znajdowały się przede wszystkim w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. *ustanawiającym Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)*¹⁶¹ oraz w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach*.

W powyższym zakresie w badanym okresie działania legislacyjne MSZ dotyczyły w szczególności:

1. Zmian w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* wprowadzonych ustawą z dnia 28 października 2020 r. *o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*¹⁶².
2. Zmian w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* wprowadzonych ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*¹⁶³.
3. Rozporządzenia Ministra SZ z dnia 28 maja 2021 r. *w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych*¹⁶⁴.
4. Projektu rozporządzenia Ministra SZ z dnia ... 2023 r. *w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych*¹⁶⁵, mającego zastąpić ww. rozporządzenie.
5. Zmian w uoc wprowadzonych ustawą z dnia 8 kwietnia 2022 r. *o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw*¹⁶⁶:
6. Rozporządzenia Ministra SZ z dnia 18 sierpnia 2022 r. *w sprawie wydawania wiz krajowych cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁶⁷.
7. Rozporządzenia Ministra SZ z dnia 21 grudnia 2022 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie wydawania wiz krajowych cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁶⁸.
8. Projektu rozporządzenia Ministra SZ z dnia ... 2023 r. *w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizy krajowej w celu wykonywania pracy*¹⁶⁹.
9. Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 listopada 2020 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*¹⁷⁰.

¹⁶¹ Dz.Urz. UE L 243, str. 1, ze zm.; Dalej także: *WKW*.

¹⁶² Dz. U. poz. 2023.

¹⁶³ Dz.U. poz. 159.

¹⁶⁴ Dz.U. poz. 993.

¹⁶⁵ Opublikowane w wykazie prac legislacyjnych pod numerem 77.

<https://legislacja.gov.pl/projekt/12373650/katalog/12983052#12983052>

¹⁶⁶ Dz.U. poz. 830.

¹⁶⁷ Dz.U. poz. 1809, ze zm.

¹⁶⁸ Dz.U. poz. 2760.

¹⁶⁹ Opublikowane w wykazie prac legislacyjnych pod numerem 76.

<https://legislacja.gov.pl/projekt/12370750/katalog/12959814#12959814>

¹⁷⁰ Dz.U. poz. 2081.

10. Uchylenia zarządzenia Nr 37 Ministra SZ z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych¹⁷¹ zarządzeniem Nr 25 Ministra SZ z dnia 26 maja 2022 r. uchylającym zarządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych¹⁷².
11. Projektu zarządzenia Ministra SZ z dnia ... 2022 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzeniu usługodawcom zewnętrznym przez placówki zagraniczne określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków¹⁷³.
12. Projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu pn. *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022*.

Ad. 1 Zmian w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach wprowadzonych ustawą z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁴.

Z dniem 1 grudnia 2020 r. dokonano zmian w ustawie o cudzoziemcach polegających m.in. na usunięciu w art. 66 ust. 6 i 7 ustawy o cudzoziemcach w następującym brzmieniu:

- ust. 6. Wizę krajową w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 5 lub 6, wydaje lub odmawia jej wydania konsul właściwy ze względu na państwo stałego zamieszkania cudzoziemca, a w przypadku cudzoziemca przebywającego legalnie na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej - konsul, którego siedziba znajduje się w danym państwie, o ile cudzoziemiec uzasadnił złożenie wniosku poza państwem stałego zamieszkania.
- ust. 7. Wizę krajową w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 5a, wydaje lub odmawia jej wydania konsul właściwy ze względu na państwo stałego zamieszkania cudzoziemca, a w przypadku cudzoziemca przebywającego legalnie na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, państwa członkowskiego Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej - konsul, którego siedziba znajduje się w danym państwie, o ile cudzoziemiec uzasadnił złożenie wniosku poza państwem stałego zamieszkania.

W ustawie o cudzoziemcach jednocześnie dodano art. 5 ust. 2, który otrzymał następujące brzmienie:

- ust. 2. W zakresie nieuregulowanym przepisami działu IV do wydawania, cofania lub unieważniania wiz krajowych lub przedłużania okresu ich ważności lub okresu pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej objętego tymi wizami stosuje się przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), zwanego dalej "Wspólnotowym Kodeksem Wizowym", z wyłączeniem art. 9 ust. 2 zdanie drugie tego rozporządzenia.";

¹⁷¹ Dz.Urz. MSZ Nr 4, poz. 56.

¹⁷² Dz.Urz. MSZ poz. 32.

¹⁷³ Dalej także: *nzarz2022*.

¹⁷⁴ Dz. U. poz. 2023.

Tym samym zrównano zasady wydawania wiz krajowych i wiz Schengen.

Zmiany wynikały z rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, który dotyczył dostosowania polskiego porządku prawnego do wprowadzonych rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155 zmian do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 oraz wprowadzenia zmian towarzyszących w postępowaniach dotyczących wydawania, cofania i unieważniania wiz krajowych, pozostających w zakresie regulacji prawa krajowego¹⁷⁵.

Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 7 lipca 2020 r.¹⁷⁶. Ministerstwem wiodącym w tej zmianie było Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a osobą odpowiedzialną za projekt był Bartosz Grodecki, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.

W uzasadnieniu do projektu wskazano: *Proponuje się również uchylene art. 66 ust. 6 i 7 ustawy o cudzoziemcach. Z przepisów tych wynika, iż wizę krajową w celu wykonywania pracy (w sytuacjach określonych w art. 60 ust. 1 pkt 5–6) wydaje konsul właściwy ze względu na państwo stałego zamieszkania cudzoziemca (...). W praktyce urzędy konsularne spotykają się z trudnościami w ustaleniu miejsca stałego zamieszkania cudzoziemca ubiegającego się o wydanie wizej. Osoby zamieszkujące w państwach, których obywatelstwa nie posiadają, niekiedy nie uzyskują w kraju zamieszkania dokumentu potwierdzającego ich status pobytowy. Posiłkowanie się definicją „miejsca zamieszkania” wynikającą z treści art. 25 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu, nie zawsze jest pomocne, albowiem konsul najczęściej nie ma możliwości zbadania zaistnienia obu elementów tej definicji, tj. obiektywnego faktu przebywania w określonym miejscu oraz zamiaru stałego pobytu w tym miejscu. Wprowadzenie proponowanej zmiany będzie skutkowało stosowaniem ogólnych zasad odnoszących się do ustalenia właściwości urzędu konsularnego wynikających z postanowień Kodeksu Wizowego, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o cudzoziemcach.*

Według wyjaśnień DGSZ udzielonych na podstawie odpowiedzi przygotowanej przez byłą Zastępcę Dyrektora DK, Beatę Brzywczy¹⁷⁷: *Uchylenie tych przepisów spowodowało jedynie, że w ich miejsce stosowane są przepisy rozporządzenia PE i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy), na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. A więc stosowane są odpowiednio przepisy art. 6 i art. 7 kodeksu wizowego, które również odnoszą się do miejsca zamieszkania, a na zasadzie jedynie wyjątku (i za uprzednią zgodą konsula) – do miejsca pobytu. Art. 6 kodeksu wizowego powieliła uchyloną normę art. 66 ust. 6 i ust. 7 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach wskazując, że wniosek jest rozpatrywany przez konsula właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy, a w przypadku osób jedynie przebywających (a nie zamieszkałych) dopuszcza się przyjęcie wniosku jedynie za zgodą konsula („jeżeli osoba ubiegająca się o wizę uzasadniła złożenie wniosku w tym konsulacie”). W przypadku, gdy cudzoziemiec przebywa na terytorium państw strefy Schengen – zasadniczo wydane cudzoziemcom tytuły pobytowe w tych państwach powinny umożliwić swobodne przemieszczanie się w ramach strefy Schengen do innego państwa i umożliwiać podjęcie tam pracy, o ile posiadają odpowiednie zezwolenie*

¹⁷⁵ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=3F20227A03F7B773C12585A500634228>

¹⁷⁶ Opublikowane w wykazie prac legislacyjnych pod numerem 484.

¹⁷⁷ Pismo znak BKA.080.4.2023/149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

na pracę (chyba, że to zezwolenie nie jest wymagane). Podstawę prawną do wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium RP stanowi m.in. art. 87 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zgodnie z którym wskazano m.in. (art. 87 ust. 1 pkt 12 lit. d-f), że prawo do wykonywania pracy na podstawie zezwolenia na pracę posiadają cudzoziemcy przebywający w RP na podstawie wizy wydanej przez inne państwo obszaru Schengen lub dokumentu pobytowego wydanego przez inne państwo obszaru Schengen lub w ramach ruchu bezwizowego. W przypadkach jednak, gdy wydane przez inne państwo obszaru Schengen zezwolenie pobytowe (wiza) nie pozwala na wjazd do innego państwa strefy Schengen – cudzoziemiec może złożyć wnioski o wydanie wizy u konsula właściwego państwa (zgodnie z art. 5 ust. 1 lub 2 kodeksu wizowego) przebywając w strefie Schengen. Dalej DGSZ wyjaśnił: Z oświadczenia p. Beaty Brzywczy wynika, że nie pamięta, czy analizowano wskazane regulacje po wprowadzeniu zmian.

W dniu 28 października 2020 r. ustawa została uchwalona przez Sejm, a w dniu 2 listopada 2020 r. podpisana przez Prezydenta RP. Ustawa weszła w życie w dniu 1 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 14789-14807)

Ad. 2. Zmiany w ustawie z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach wprowadzone ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁷⁸.

Co do zasady właściwy do rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji w sprawach wizowych był konsul (art. 4 ust. 1 *WKW*, art. 34 pkt 2 ustawy *prawo konsularne*, art. 66 ust. 1 *uoc*), służbowo podległy Ministrowi SZ sprawującemu nadzór nad wykonywaniem funkcji konsularnych (art. 13 ustawy *prawo konsularne*). W dniu 1 sierpnia 2019 r., z możliwością stosowania od dnia 2 lutego 2020 r., dodano art. 4 ust. 1a *WKW*¹⁷⁹, na mocy którego na zasadzie odstępowstwa państwa członkowskie mogły postanowić, że rozpatrywaniem wniosków i podejmowaniem decyzji w sprawach wizowych zajmują się organy centralne. W związku z tą zmianą *WKW*, przepis art. 16 pkt 4 *uzmCOV* z dniem 9 lutego 2021 r. dodał do regulacji ustawowej *uoc* przepis art. 66 ust. 1a *uoc*, zgodnie z którym wizę może również wydać albo odmówić jej wydania (w szerszym zakresie niż jedynie w odniesieniu do wiz dyplomatycznych i służbowych) minister właściwy do spraw zagranicznych (jeżeli wniosek o wydanie wizy został złożony w państwie określonym w przepisach wykonawczych i zostały spełnione dodatkowe warunki zapewniające możliwość złożenia wniosku o wydanie wizy do ministra właściwego do spraw zagranicznych, o ile warunki takie zostały określone).

Pierwotnie złożony w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej rządowy projekt *uzmCOV* (druk nr 828 z dnia 9 grudnia 2020 r.¹⁸⁰) nie przewidywał w ogóle zmian w *uoc*. Wynikały one z autopoprawki wniesionej przez Prezesa Rady Ministrów (druk nr 828-A z dnia 9 grudnia 2020 r.¹⁸¹), której autorem – według wyjaśnień DGSZ¹⁸²

¹⁷⁸ Dalej także: *uzmCOV*.

¹⁷⁹ Art. 1 pkt 4 rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1155z dnia 20 czerwca 2019 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.Urz. UE L z 2019 r. Nr 188, poz. 25).

¹⁸⁰ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=828>.

¹⁸¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=828-A>.

¹⁸² Pismo BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

– był Prezes RCL Krzysztof Szczucki. Jako uzasadnienie dla projektowanej zmiany wskazano trudne do przezwyciężenia przeszkody w wykonywaniu funkcji i czynności konsularnych (*ostatnie wydarzenia na Białorusi i bezprecedensowa decyzja tamtejszego MSZ zakończona ogromnym uszczupleniem składu polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego i urzędów konsularnych*¹⁸³) oraz rosące koszty związane z wykonywaniem czynności konsularnych. Równocześnie założono, że *przyznana ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych kompetencja w zakresie podejmowania decyzji w sprawach wiz Schengen oraz wiz krajowych, nie będzie miała zastosowania do nieograniczonej liczby krajów. Dlatego też planuje się wydanie rozporządzenia, w którym minister właściwy do spraw zagranicznych określiłby państwa, w których wnioski wizowe będą mogły być składane do ministra właściwego do spraw zagranicznych. (...) W obecnej sytuacji, rozwiązanie to byłoby szczególnie skierowane wobec obywateli Białorusi.*

Prace nad projektem zmian w uoc, umożliwiających wydawanie wiz przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, rozpoczęto w MSZ w październiku 2020 r. W dniu 9 października 2020 r. Dyrektor Departamentu Konsularnego¹⁸⁴ Łukasz Lutostański przekazał projekt do decyzji kierunkowej członkom Kierownictwa MSZ odpowiedzialnym za sprawy konsularne (Sekretarzowi Stanu Piotrowi Wawrzykowi) i politykę wschodnią (Podsekretarzowi Stanu Marcinowi Przydaczowi)¹⁸⁵, zaznaczając, że: *Podobne rozwiązanie, w których centralny organ wizowy funkcjonuje w ramach MSZ z powodzeniem zastosowały Finlandia i Holandia (...), a Objęcie Białorusi pilotażową obsługą wizową w nowej formule (po zmianie przepisów) musiałoby nastąpić w trybie pilnym poprzez wykorzystanie/relokację posiadanych zasobów kadrowych i technicznych MSZ. DK deklaruje gotowość koordynacji tego zadania. Przekazany projekt zakładał (w projektowanym art. 66 ust. 1¹ uoc) możliwość wydania wizy krajowej oraz wizy Schengen przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, gdy przemawia za tym interes państwa lub przemawiają za tym potrzeby zachowania sprawnej obsługi interesantów.*

Projekt został zgłoszony¹⁸⁶ jako propozycja zmian w ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin oraz niektórych innych ustawy (UC51), na etapie Komitetu do Spraw Europejskich. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji¹⁸⁷, które było autorem projektu UC51, choć zaopiniowało kierunkowo zaproponowane zmiany pozytywnie, to jednocześnie wskazało¹⁸⁸, że wykraczają one poza zakres projektu zmiany ustawy UC51, a z uwagi na doniosłość proponowanych rozwiązań prawnych, projekt zmian w uoc będzie wymagał m.in. dokonania pogłębionej całościowej oceny merytorycznej, sporządzenia odpowiednio szczegółowego uzasadnienia i przedstawienia OSR oraz opracowania aktów wykonawczych.

¹⁸³ Wyproszenie z terytorium Republiki Białorusi ponad 30 dyplomatów RP, głównie konsulów.

¹⁸⁴ Dalej także: DK.

¹⁸⁵ Wiadomość e-mail z dnia 9 października 2020 r.

¹⁸⁶ Pismo DK.0250.82.2020/4 z dnia 15 października 2020 r. podpisane przez Sekretarza Stanu w MSZ Piotra Wawrzyka.

¹⁸⁷ Dalej także: MSWiA.

¹⁸⁸ Pismo DP-WLM-0231-77/2019/EMis z dnia 21 października 2020 r. podpisane przez Podsekretarza Stanu w MSWiA Bartosza Grodeckiego.

Ostatecznie w efekcie roboczych spotkań przedstawicieli Ministerstwa (DK i Biura Dyrektora Generalnego¹⁸⁹) oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców¹⁹⁰, a także rozmów Ministra SZ Zbigniewa Raua z Ministrem – Członkiem RM Łukaszem Schreiberem opracowano projekt zmian w *uoc*, który – bez opracowania aktów wykonawczych – został przekazany do RCL¹⁹¹ i zgłoszony do – znajdującego się już, w wyniku wcześniejszego wniesienia, w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej – projektu *uzmCOV*, którego wnioskodawcą był Prezes RCL, jako ww. autopoprawka rządowa¹⁹².

Kolejne czytania projektu *uzmCOV* w komisjach sejmowych oraz na posiedzeniu Sejmu RP odbyły się w dniach: 15, 16 i 17 grudnia 2020 r. W dniu 17 grudnia 2020 r. Sejm RP uchwalił *uzmCOV*, w tym samym dniu przekazano ją do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. W dniu 13 stycznia 2021 r. Senat RP wniósł poprawki¹⁹³, które zostały w części zaaprobowane (nie zostały odrzucone) przez Sejm RP w dniu 21 stycznia 2021 r. W dniu 22 stycznia 2021 r. *uzmCOV* przekazano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do podpisu, który podpisał ją w dniu 25 stycznia 2021 r. W tym samym dniu *uzmCOV* została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i z dniem 26 stycznia 2021 r. weszła w życie, przy czym zgodnie z art. 43 pkt 4 *uzmCOV* zmienione przepisy *uoc* weszły w życie z dniem 9 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 8764-8861)

Ad. 3. Rozporządzenie Ministra SZ z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych¹⁹⁴.

Ww. przepis art. 16 pkt 4 *uzmCOV* z dniem 9 lutego 2021 r. dodał również do regulacji *uoc* przepis art. 66 ust. 8 i 9 *uoc*, zgodnie z którymi minister właściwy do spraw zagranicznych zyskał uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, uwzględniając potrzebę zapewnienia sprawnej obsługi cudzoziemców, z możliwością określenia w tym rozporządzeniu dodatkowych warunków, po spełnieniu których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy do ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Prace nad projektem przedmiotowego rozporządzenia rozpoczęto w Ministerstwie na początku kwietnia 2021 r., tj. niemal dwa miesiące od daty wejścia w życie przepisów określających ustawową delegację do wydania tego aktu.

Jak wyjaśniła Dyrektor DK Justyna Chrzanowska¹⁹⁵: *Choć to MSZ zapoczątkowało prace nad wprowadzeniem zmian do ustawy o cudzoziemcach (...), to jednak wnioskodawcą projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw był Prezes Rządowego Centrum Legislacji, który projekt opracował. Wg informacji zamieszczonej na stronie internetowej RCL <https://legislacja.gov.pl/projekt/12341107> projekt tej ustawy (UD161) skierowany został od razu na posiedzenie Rady Ministrów. (...) RCL nie wnioskował do MSZ*

¹⁸⁹ Dalej także: BDG.

¹⁹⁰ Dalej także: UdsC.

¹⁹¹ Wiadomość e-mail z dnia 7 grudnia 2020 r. Elżbiety Bocheńskiej, Zastępcy Dyrektora Biura Ministra.

¹⁹² Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

¹⁹³ <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=879>.

¹⁹⁴ Dalej także: *rozp2021*

¹⁹⁵ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

o sporządzenie i przekazanie projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych, określającego państwa, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych na etapie prac legislacyjnych nad projektem ustawy. (...) Mając na względzie charakter upoważnienia ustawowego dla ministra właściwego do spraw zagranicznych, które ma charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny wydaje się, iż minister właściwy do spraw zagranicznych mógł w ogóle nigdy nie wydać takiego rozporządzenia, gdyż nie miał takiego obowiązku. Należy przyjąć, iż gdyby ustawodawca zdecydował o obligatoryjnym charakterze rozporządzenia i nałożył na MSZ obowiązek jego wydania wówczas musiałby być wraz z regulacją ustawową sporządzony projekt rozporządzenia, o ile stanowiłby akt wykonawczy o podstawowym znaczeniu dla projektowanej regulacji.

Pismem z dnia 7 kwietnia 2021 r.¹⁹⁶ Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wystąpił do Ministra SZ Zbigniewa Raua o udzielenie informacji, w jakim terminie planowane jest wydanie rozporządzenia, o którym mowa w art. 66 ust. 8 uoc. W tym samym dniu, tj. w dniu 7 kwietnia 2021 r., Dyrektor DK Łukasz Lutostański skierował do nadzorującego prace DK członka kierownictwa MSZ, tj. Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, notatkę decyzyjną w sprawie rozpoczęcia procesu legislacyjnego¹⁹⁷, w której przedstawiono założenia projektu i sam projekt wraz z uzasadnieniem i OSR. W notatce (a także w uzasadnieniu projektu) wskazano m.in., że *o ile delegacja ustawowa zawarta w art. 66 ust. 8 [uoc – przyp. NIK] ma charakter fakultatywny, to jednak wydanie przedmiotowego rozporządzenia warunkuje, zgodnie z art. 66 ust. 1a pkt 1, wdrożenie wyżej omawianych rozwiązań, tj. otwarcie cudzoziemcom możliwości składania wniosków o wydanie wizy do ministra właściwego do spraw zagranicznych*. Projekt zakładał, że na początkowym etapie rozwiązanie to zostanie skierowane do obywateli Republiki Białorusi, co wynikało ze wskazanych przy zmianie uoc utrudnień w dostępie do polskich służb konsularnych i w obsłudze interesantów wizowych (z tych samych względów nie zdecydowano się na wprowadzenie ograniczeń, o których mowa w art. 66 ust. 9 uoc¹⁹⁸). Projekt zakładał wejście w życie rozporządzenia z dniem 1 czerwca 2021 r., jednocześnie w OSR wskazano, że: *W pierwszych dwóch latach od wdrożenia proponowanych rozwiązań przewiduje się, iż 10 etatów służących wykonywaniu zadań powierzonych ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych zostanie wyznaczonych w ramach budżetu pozostającego w dyspozycji MSZ. Zakładając ograniczenie terytorialne stosowania proponowanego rozwiązania do wniosków składanych na terytorium Republiki Białorusi, takie rozwiązanie wydaje się wystarczające* (uzasadnienie projektu ani OSR nie wskazywały na wyznaczenie ww. 10 etatów w odrębnej komórce organizacyjnej MSZ – przyp. NIK). OSR przewidywała również, iż *dokonanie ewaluacji efektów projektu nastąpi po pierwszych dwóch latach stosowania rozwiązania*. Notatka ta została przyjęta w dniu 9 kwietnia 2021 r.¹⁹⁹, a w dniu 22 kwietnia 2021 r. projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych pod numerem 59²⁰⁰ i skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Jedyne uwagi do OSR (w zakresie wpływu na sektor finansów publicznych) zgłosił Minister Finansów²⁰¹.

¹⁹⁶ Pismo WPL.336.2021.JJ z dnia 7 kwietnia 2021 r.

¹⁹⁷ Notatka DK.0220.1.2021/1 z dnia 7 kwietnia 2021 r.

¹⁹⁸ Vide wyjaśnienia Dyrektora DK w piśmie DK.308.38.2023/1 z dnia 6 grudnia 2023 r.

¹⁹⁹ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

²⁰⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346003>

²⁰¹ Pismo FS3.021.8.2021 z dnia 27 kwietnia 2021 r.

Ostatecznie Minister SZ podpisał rozporządzenie w dniu 28 maja 2021 r. Następnie zostało ono opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 31 maja 2021 r. i weszło w życie z dniem 15 czerwca 2021 r.

Rozwiązania przewidziane w przyjętym rozporządzeniu zostały wdrożone od dnia 29 czerwca 2021 r. w Warszawie, natomiast pierwsza decyzja wizowa w referacie CDW w Łodzi została podjęta w dniu 31 maja 2023 r.

Do dnia prowadzenia czynności kontrolnych NIK (według stanu na dzień 5 kwietnia 2024 r.²⁰²), DK nie przygotował odrębnego dokumentu obejmującego ewaluację efektów projektu po dwóch latach funkcjonowania przyjętego rozwiązania.

(akta kontroli str. 8746-8761, 8894-8928, 10026-10035, 21692-21713)

Ad. 4. Projekt rozporządzenia Ministra SZ z dnia ... 2023 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych²⁰³, mającego zastąpić ww. rozp2021.

Prace nad projektem nowego rozporządzenia, które miało być wydane na podstawie art. 66 ust. 8 i 9 *uoc*, rozpoczęto w marcu 2023 r. Przygotowanie projektu *nrozp2023* poprzedzała wewnętrzna analiza danych dotyczących obciążenia urzędów konsularnych czynnościami wizowymi, okresów oczekiwania na złożenie wniosków wizowych i liczby osób oczekujących na złożenie wniosków wizowych, a także realnych możliwości usprawnienia procedury przyjmowania wniosków wizowych, ich analizy i podejmowania decyzji w sposób scentralizowany. W procesie analizy wykorzystano również powstałe w DK:

- notatkę decyzyjną Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka z dnia 14 grudnia 2022 r.²⁰⁴, dotyczącą koncepcji wykorzystania zasobów kadrowych MSZ do realizacji czynności wizowych za granicą, w której – odwołując się do założeń OSR dla zmian *uoc* wprowadzonych w *uzmCOV* – wskazano na przewidziane rozszerzenie koncepcji rozpatrywania wniosków wizowych w Polsce na kolejne kraje poza Republiką Białorusi, tj. według różnych scenariuszy na: Ukrainę (w związku z toczącą się wojną, ale też obowiązującą w tym państwie umową outsourcingu wizowego przewidującą możliwość skanowania wniosków wizowych), Białoruś (objętą już obowiązującym *rozp2021*, głównie w celach wykonywania pracy w tym w ramach programu Poland.Business Harbour²⁰⁵) oraz kraje pozaeuropejskie (głównie w celach wykonywania pracy oraz w związku z ograniczoną obsadą kadrową konsulatów) – takie, jak Indie, Nepal, Bangladesz, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Pakistan, Turcję, Wietnam, Filipiny, Hongkong, Uzbekistan, Iran. Notatka została zaakceptowana przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka w dniu 15 grudnia 2022 r.;
- notatkę decyzyjną Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka z dnia 30 grudnia 2022 r.²⁰⁶, dotyczącą koncepcji rozwoju Centrum Decyzji Wizowych²⁰⁷, w której w związku z powiększeniem

²⁰² Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

²⁰³ Dalej także: *nrozp2023*.

²⁰⁴ Notatka DK.3342.5.2022/1 z dnia 14 grudnia 2022 r.

²⁰⁵ Dalej także: P.BH, Program.

²⁰⁶ Notatka DK.0112.175.2022/1 z dnia 30 grudnia 2022 r.

²⁰⁷ Dalej także: CDW.

CDW do 22 etatów²⁰⁸ w drugiej połowie 2022 r. oraz niewyczerpywaniem potencjału dla dwóch strumieni wniosków wizowych z Białorusi i Ukrainy, wskazano na możliwość wykorzystania CDW *dla rozpatrywania wniosków, dla których (...) istnieje będzie priorytetowość w przyjęciu (chodzi tutaj o wize do pracy w zawodach szczególnie istotnych dla polskiej gospodarki)* [w później opracowanym projekcie warunek taki dla stosowania ścieżki wizowej przez CDW nie znalazł się – przyp. NIK], *jak również wspierająco dla ogólnej działalności wizowej najbardziej obciążonych konsulatów. Warunkiem działania tego mechanizmu jest jednak istnienie outsourcingu wizowego i dostarczania do placówek wersji elektronicznych składanych dokumentów.* Koncepcja ta rekomendowała rozwój CDW poprzez *utworzenie wydziału DK MSZ, który będzie znajdował się poza Warszawą, ale pozostanie formalnie w strukturze MSZ (...)* oraz zwiększanie liczby etatów i liczby rozpatrywanych wniosków wizowych (w zależności od wariantu do 160 pracowników rozpatrujących do 3 mln wniosków wizowych rocznie). Minister SZ Zbigniew Rau wyraził zgodę MSZ.4056.2023 – z adnotacją „Łódź” – w dniu 10 stycznia 2023 r.

W dniu 24 marca 2023 r. Dyrektor DK Marcin Jakubowski skierował do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, notatkę decyzyjną w sprawie rozpoczęcia procesu legislacyjnego²⁰⁹, w której przedstawiono założenia projektu i sam projekt wraz z uzasadnieniem i OSR. W notatce (a także w uzasadnieniu projektu) wskazano m.in., że: *Celem planowanych zmian jest zwiększenie liczby państw, objętych rozporządzeniem jak również stworzenie warunków prawnych do stopniowego obejmowania kolejnych krajów rozwiązaniem, które wprowadzono pierwotnie dla Białorusi. W przypadku tych dodatkowych państw uzasadnieniem dla współdzielenia kompetencji w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych przez konsulów i urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, działających z upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych jest rosnąca liczba wniosków wizowych, które cudzoziemcy chcą składać za granicą, przy ograniczonych możliwościach kadrowo-organizacyjnych placówek zagranicznych i rosnących kosztach obsługi tych wniosków za granicą. (...) Rozporządzenie, obok Białorusi, której dotyczy obowiązujące rozporządzenie, objęłoby Armenię, Azerbejdżan, Filipiny, Gruzję, Indie, Indonezję, Iran, Katar, Kazachstan, Kuwejt, Mołdawię, Nigerię, Pakistan, Tajlandię, Turcję, Ukrainę, Uzbekistan, Wietnam, ZEA [lista tych państw była wymieniona w ww. notatce z dnia 14 grudnia 2022 r. bez szczegółowych analiz – przyp. NIK]. OSR przewidywała utworzenie w 2024 r. dodatkowych 20 etatów do obsługi wniosków wizowych w latach 2024 i 2025 oraz zwiększenie zatrudnienia od 2026 r. o kolejnych 50 etatów (uzasadnienie projektu ani OSR nie wskazywały, że zwiększenie etatów nastąpi w odrębnej komórce organizacyjnej MSZ, w szczególności CDW). Zakładała również wejście w życie rozporządzenia na dzień następujący po dniu jego ogłoszenia oraz brak ewaluacji efektów. Notatka została przyjęta w dniu 28 marca 2023 r.²¹⁰*

Według zeznań złożonych kontrolerom NIK przez byłego Sekretarza Stanu w MSZ, Piotra Wawrzyka: *Projekt powstał w DK. Problem małej ilości konsulów i długiego oczekiwania na złożenie wniosku wizowego i otrzymania wize występował w różnych konsulatach na świecie. Stąd też pojawił się pomysł, zgłoszony chyba przez Dyrektora Jakubowskiego – ale nie jestem pewien,*

²⁰⁸ Na moment sporządzenia przedmiotowej notatki CDW posiadało 22 etatów, osób zatrudnionych 20.

²⁰⁹ Notatka DK.0220.3.2022/1 z dnia 24 marca 2023 r.

²¹⁰ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

rozszerzenia działalności CDW na inne kraje (do tej pory obsługujące Białoruś i Ukrainę). Rozmawialiśmy wielokrotnie z dyrektorem Jakubowskim o możliwościach rozwiązania problemów z długotrwałością procesów wizowych. Oczywiście najłatwiejszym, i jednocześnie najtrudniejszym, sposobem było zwiększenie obsady kadrowej konsulatów. Pojawił się więc pomysł rozszerzenia zakresu działania CDW.²¹¹

Była Zastępca Dyrektora DK, Beata Brzywczy zeznała²¹²: W grudniu 2022 r. przygotowana została notatka dotycząca dalszej działalności pracowników CDW w sytuacji, gdy do końca marca 2023 r. miały być przyjmowane i rozpatrywane przez część z tych pracowników wnioski wizowe z terytorium Polski. Chodziło o wskazanie, w jaki sposób chcemy zagospodarować 12 osób, bo tyle było przydzielonych do tych zadań. Punktem wyjścia do notatki była analiza obciążeń poszczególnych urzędów konsularnych, czyli lista osób ubiegających o wize pracownicze z puli losowań w poszczególnych placówkach. To nie wyczerpywało obciążenia placówek innymi rodzajami wiz. Na podstawie tej analizy z e-konsulatu wskazano państwa, które znalazły się w notatce z grudnia do min. Wawrzyka. Później jeszcze to rozbudowano o kolejne państwa w tej samej sytuacji mając na uwadze następne 8 etatów.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła²¹³: W rozporządzeniu znalazły się kraje, w których istniejące urzędy konsularne (stanowiska konsularne) w ocenie dyrekcji Departamentu Konsularnego należało wesprzeć przez urzędników MSZ w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych: Ukraina, Białoruś, Indie (Nepal, Bangladesz), ZEA, Katar, Pakistan, Turcja, Wietnam, Filipiny, Hongkong, Uzbekistan, Iran. Autorem tej notatki była B. Brzywczy. Ujęto urzędy najbardziej obciążone presją wizową. Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła również: Wykaz krajów, które powinno zawierać rozporządzenie został przekazany przez B. Brzywczy w mailu w celu opracowania projektu pracownikowi DK. W czasie trwania prac nad projektem do DK wpłynął claris z Ambasady RP w Rijadzie wyrażający zainteresowanie wprowadzeniem outsourcingu również w tym kraju, co spowodowało jego dopisanie do projektu rozporządzenia. Oprócz tych krajów projekt przewidywał również umieszczenie państw Partnerstwa Wschodniego, z uwagi na ich szczególny status w polityce europejskiej i krajowej.

Były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, zeznał²¹⁴: Autorem listy państw, był DK. Nie mam wiedzy kto osobowo. Ta lista krajów została mi przedstawiona przed DK jako te kraje z długotrwałymi procesami wizowymi. Nie posiadam wiedzy na temat powstawania i zmian tej listy. Do mnie trafiła jako część rozporządzenia, z taką argumentacją. Miałem zasadę nieingerowania w treść przedkładanych mi projektów przepisów, uznając, że zostały one przygotowane przez specjalistów posiadających największą wiedzę, jaki projekt jest potrzebny.

W pracach na projektem nrozp2023 prowadzonych wewnątrz resortu spraw zagranicznych, oprócz dwóch wydziałów DK (Wydziału Prawno-Legislacyjnego i Wydziału Ruchu Osobowego) uczestniczyli przedstawiciele Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością²¹⁵ (wyznaczony legislator) oraz Biura Finansów, ponadto DK uzyskiwał potrzebne dane od z Biura Informatyki i Telekomunikacji, Biura Spraw Osobowych, Biura Administracji, Biura Inwestycji, Inspektoratu

²¹¹ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

²¹² Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

²¹³ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

²¹⁴ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

²¹⁵ Dalej także: BPZZ.

Służby Zagranicznej oraz Akademii Dyplomatycznej²¹⁶. W trakcie tych prac wpływały propozycje odnoszące się wprost do wykazu państw proponowanych do objęcia regulacją, w szczególności:

- na wniosek Ambasadora RP w Rijadzie Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zaproponowała dodanie Królestwa Arabii Saudyjskiej z uzasadnieniem: *nie uwzględnialiśmy ich, bo mieli mało wniosków (...), ale jeżeli chcą, to ja nie mam nic przeciwko (...)*. Radca-minister w Wydziale Prawno-Legislacyjnym DK [...] poparła wniosek nie wskazując uzasadnienia²¹⁷;
- Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zaproponowała dodanie Federacji Rosyjskiej z uzasadnieniem: *dopiszmy jeszcze Rosję. Lepiej ją mieć w tym zestawie na wypadek, gdyby RU chcieli nam zrobić tam krzywdę*²¹⁸. W projekcie skierowanym do uzgodnień międzyresortowych nie ujęto Federacji Rosyjskiej²¹⁹.

Ponadto, prowadząca od dnia 24 kwietnia 2023 r. sprawę projektu *nrozp2023* I Radca w Wydziale Ruchu Osobowego DK [...] w dniu 25 kwietnia 2023 r. zaproponowała uzupełnienie rozporządzenia (§ 3) o warunek w zakresie możliwości składania wniosków o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych polegający na tym, że *złożenie wniosku w danym państwie jest możliwe za pośrednictwem usługodawcy zewnętrznego o którym mowa w art. 43 WKW*²²⁰. Warunek ten został uwzględniony w wersji projektu *nrozp2023*²²¹, w której ten sam § 3 został zmieniony w zakresie celów, w jakich cudzoziemcy mogli ubiegać się o wydanie wizy krajowej w państwach wymienionych w załączniku do rozporządzenia (z wyłączeniem Republiki Białorusi i Ukrainy). O ile projekt od samego początku przewidywał, że wiza taka mogła być wydana wyłącznie w celach określonych w art. 60 ust. 1 pkt 4-6, 9, 13, 20, 24 i 24a *uoc*²²², to we wskazanej wersji projektu (podobnie jak w kolejnych²²³) warunek ten nie został

²¹⁶ Vide pisma: DK.0220.3.2023/3 z dnia 26 kwietnia 2023 r., DK.0220.3.2023/5 z dnia 10 maja 2023 r., DK.0220.3.2023/6 z dnia 11 maja 2023 r., DK.0220.3.2023/14 z dnia 26 maja 2023 r. podpisane przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, a także pisma BSO.401.12.2023/6 z dnia 15 maja 2023 r., ISZ.0510.1.2023/7 z dnia 17 maja 2023 r., BIT.400.6.2023 z dnia 17 maja 2023 r., BINW.2631.1.2023/15 z dnia 19 maja 2023 r., BA.211.2.2023/21 z dnia 19 maja 2023 r., AD.0127.10.2023/2 z dnia 23 maja 2023 r.

²¹⁷ Korespondencja e-mail z dnia: 30 marca 2023 r., 4 kwietnia 2023 r. i 19 kwietnia 2023 r.

²¹⁸ Wiadomość e-mail z dnia 12 maja 2023 r.

²¹⁹ Vide pismo BPZZ.0220.5.2023 podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka.

²²⁰ Wiadomość e-mail z dnia 25 kwietnia 2023 r.

²²¹ Vide pismo DK.0220.3.2023/3 z dnia 26 kwietnia 2023 r., podpisane przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy.

²²² To jest w celu:

4) prowadzenia działalności gospodarczej;

5) wykonywania pracy na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi;

5a) wykonywania pracy, o której mowa w art. 88 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w okresie nieprzekraczającym 9 miesięcy w roku kalendarzowym;

6) wykonywania pracy innej, niż określona w pkt 5 i 5a;

9) odbycia studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich albo kształcenia się w szkole doktorskiej;

13) prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych;

20) korzystania z uprawnień wynikających z posiadania Karty Polaka;

24) realizacji zezwolenia na pobyt czasowy w celu łączenia rodzin;

24a) realizacji zezwolenia na pobyt czasowy w celu wykonywania pracy w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa.

²²³ Przesyłanych w ślad za pismami: DK.0220.3.2023/5 z dnia 10 maja 2023 r., DK.0220.3.2023/14 z dnia 26 maja 2023 r., DK.0220.3.2023/15 z dnia 26 maja 2023 r. podpisanymi przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy oraz w wiadomości e-mail z dnia 12 maja 2023 r. wysłanej przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy.

ujęty w treści projektowanego aktu²²⁴. W projekcie skierowanym do uzgodnień międzyresortowych warunek ten ponownie ujęto²²⁵.

W dniu 29 maja 2023 r. projekt *nrozp2023* został przygotowany do uzgodnień międzyresortowych z adnotacją I Rady w Wydziale Ruchu Osobowego DK [...], z prośbą do Wydziału Legislacji BPZZ o *przekazanie do uzgodnień międzyresortowych – z najkrótszym możliwym terminem, zgodnie z pismem Dyrekcji. Niestety sprawa staje się coraz bardziej paląca*²²⁶. Powyższe uzasadniane było istniejącymi potrzebami w niektórych krajach oraz poziomem zaawansowania prac organizacyjno-kadrowych mających na celu rozbudowę CDW²²⁷.

Projekt *nrozp2023* został wpisany do wykazu prac legislacyjnych w dniu 19 czerwca 2023 r. pod numerem 77²²⁸ i skierowany przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka²²⁹ do uzgodnień międzyresortowych (z prośbą o *zajęcie stanowiska do projektu rozporządzenia w terminie 5 dni od dnia otrzymania (...) pisma*. Jak wskazał w piśmie Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk: *Skrócenie terminu na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień wynika z konieczności pilnego wprowadzenia w życie rozwiązań zawartych w projektowanym rozporządzeniu, które pozwolą na zwiększenie liczby rozpatrywanych wniosków wizowych i skrócenie okresu oczekiwania na wizytę w sprawie wizowej, wobec obserwowanego rosnącego zainteresowania cudzoziemców wizytą w Polsce, w szczególności podjęciem zatrudnienia*²³⁰.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Konsularnego, Justyna Chrzanowska²³¹: *Ponieważ w MSZ toczyły się równolegle pewne procesy mające na celu operacjonalizację działalności CDW w zwiększonym składzie, jak również niektóre urzędy konsularne (Doha i Turcja) były zainteresowane wsparciem kadrowym, skrócenie terminu uzgodnień międzyresortowych projektu było korzystne dla dalszego przebiegu tych działań.*

Przy pracach nad projektem *nrozp2023* nie analizowano podaży pracowników z listy państw w nim wskazanych w zakresie kwalifikacji zawodowych szczególnie pożądanych na krajowym rynku pracy, gdyż jak wskazała Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska²³²: *Analiza opierała się na ocenie aktualnego „nawisu” wniosków wizowych w urzędach konsularnych oraz dynamiki przyrostu, a także liczby wydawanych różnych tytułów prawnych przez polskie urzędy pozwalających na podjęcie zatrudnienia. Nie analizowano kwalifikacji zawodowych pracowników, bo tego nie dotyczyło to rozporządzenie.*

Na etapie przygotowywania projektu tego rozporządzenia nie zostało dokonane również porównanie, w jakiej skali korzystają z analogicznej możliwości projektowanego rozszerzenia zakresu podmiotowego rozporządzenia inne państwa członkowskie UE. Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła²³³: *Nie była sporządzana taka analiza. MSZ nie posiadał w tym zakresie danych.*

²²⁴ Korespondencja e-mail z dnia 6 czerwca 2023 r.

²²⁵ Vide pismo BPZZ.0220.5.2023 podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka.

²²⁶ Korespondencja e-mail z dnia 29 i 30 maja 2023 r.

²²⁷ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

²²⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12373650>.

²²⁹ Pismo znak BPZZ.0220.5.2023 podpisane z upoważnienia Ministra SZ przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka.

²³⁰ Vide pismo BPZZ.0220.5.2023 podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka.

²³¹ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

²³² Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

²³³ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

W ramach uzgodnień stanowiska do projektu zgłosili (nie zostały one zamieszczone w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego) m.in.:

- Wicedyrektor Departamentu Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego w RCL, który w szczególności wskazał²³⁴, że: *Projektowany przepis § 3 pkt 1 i 2 nie stanowi realizacji upoważnienia ustawowego w zakresie określenia dodatkowych warunków, po spełnieniu których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy do ministra właściwego do spraw zagranicznych tylko określa przypadki, w których można ubiegać się o wydanie wizy w tym trybie (...), a także: w uzasadnieniu należy wykazać różnice między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (...) wyjaśnienia w uzasadnieniu wymaga konieczność wprowadzenia ograniczeń określonych w projektowanym § 3 pkt 1 projektu rozporządzenia w odniesieniu do Republiki Białorusi, a także czy złożenie wniosku w Republice Białorusi jest możliwe za pośrednictwem usługodawcy zewnętrznego, o którym mowa w art. 43 WKW;*
- Dyrektor Departamentu Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa RM, która m.in. wskazała²³⁵ na konieczność uzasadnienia w OSR wyboru listy państw wskazanych w załączniku nr 1 do projektu; przesłanek przyjętych dla dodatkowych warunków wymaganych dla cudzoziemców ubiegających się o wydanie wizy z terytorium Białorusi i Ukrainy oraz dla cudzoziemców w pozostałych państwach; (...) jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE; (...) wzrostu etatów w latach 2024-2026, w tym z uwzględnieniem szacunków dotyczących liczby składanych wniosków o wydanie wizy;
- Podsekretarz Stanu w MSWiA, który m.in. wskazał²³⁶, że zezwolenie na składanie wniosków o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych na tak dużą skalę (obowiązujące rozporządzenie wskazuje jedynie Republikę Białorusi, a projekt – 21 państw), może stać w sprzeczności z jednolitymi zasadami unijnymi, ustanowionymi m.in. rozporządzeniem (...) [WKW – przyp. NIK], w tym przede wszystkim z ogólną zasadą wydawania wiz przez konsula, (...) może wiązać się ze wzrostem zagrożenia dla bezpieczeństwa migracyjnego Polski. Należy wskazać, że określony w załączniku do projektu rozporządzenia katalog państw, w których cudzoziemcy będą mogli składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest niemalże całkowicie złożony z państw należących do kręgu państw wysokiego ryzyka migracyjnego (...) może zatem wiązać się ze zwiększeniem skali nielegalnej migracji do Polski oraz do innych państw członkowskich Unii Europejskiej (...). Spośród zaproponowanej listy 21 państw, w których cudzoziemcy będą mogli składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, obywatele 9 państw podlegają obowiązkowym konsultacjom wiz Schengen przed wydaniem wizy, zaś obywatele 5 kolejnych bardzo często są podmiotem konsultacji fakultatywnych (na życzenie konsula) w związku z wnioskowaniem m.in. o wizy krajowe w celu wykonywania pracy lub podjęcia studiów. (...) koszty opisane w Ocenie Skutków Regulacji nie uwzględniają analogicznej potrzeby zwiększenia zatrudnienia w instytucjach prowadzących konsultacje wizowe w kraju (w Urzędzie do Spraw Cudzoziemców, Komendzie Głównej Straży Granicznej, Komendzie Głównej

²³⁴ Pismo RCL.DPKA.555.185/2023 z dnia 23 czerwca 2023 r.

²³⁵ Pismo RCA.0641.563.2023 z dnia 23 czerwca 2023 r.

²³⁶ Vide pismo DP-WLM.0232.108.2023.MM, które wpłynęło do MSZ w dniu 30 czerwca 2023 r.

Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu). Podsekretarz Stanu w MSWiA podkreślił również, że: Trudno jednocześnie jasno określić skalę potencjalnie składanych wniosków wizowych w tych państwach, gdyż poza obywatelami tychże państw, zgodnie z opiniowanym projektem rozporządzenia, dopuszcza się składanie wniosków przez obywateli innych państw, a kryterium jest państwo złożenia wniosku. Jako przykład można przytoczyć Turcję, w której wnioski wizowe często składają, na dużą skalę, obywatele państw graniczących z Turcją, a nawet innych państw trzecich (np. studenci z państw afrykańskich i arabskich). W takiej sytuacji łatwo jest o zjawisko „visa shopping”, czyli wybieranie przez cudzoziemców najłatwiejszych sposobów uzyskania wizy uprawniającej do przebywania w Unii Europejskiej. Może to prowadzić do licznych nadużyć, rezultatem których może być zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła²³⁷: *Ponieważ projekt wycofano z uzgodnień międzyresortowych prace nad nim nie toczyły się dalej. Nie przygotowano dokumentu (pisma) odnoszącego się do uwag.*

Odnosząc się do uwag Podsekretarza Stanu w MSWiA, były Sekretarz Stanu w MSZ, Piotr Wawrzyk zeznał²³⁸: *Uwagi te wpłynęły po terminie uzgodnień międzyresortowych, w moim przekonaniu projektowane przepisy nie zmieniały procedur wizowych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, dlatego, że utrzymana była zasada, że każdy wniosek wizowy podlega sprawdzeniu pod tym kątem. Oczywiście może niektóre zapisy uzasadnienia były nieprecyzyjne i stąd powstałe w tym zakresie nieporozumienia medialne i polityczne. Ale sama idea była słuszna.*

Prace nad projektem *nrozp2023* zostały zaniechane na polecenie Sekretarza Stanu nadzorującego pion konsularny Piotra Wawrzyka, wydane w dniu 6 lipca 2023 r. telefonicznie Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu²³⁹.

W kwestii przyczyn zaniechania dalszych prac nad ww. rozporządzeniem Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła²⁴⁰: *Wydział Prawno-Legislacyjny nie ma takiej wiedzy. WPL, na polecenie kierownictwa DK, przygotował pismo do BPZZ w sprawie wycofania projektu. WPL nie dysponuje pełną dokumentacją w sprawie rozporządzenia.*

Na pytanie kontrolerów NIK o powody zaniechania prac nad *nrozp2023* i wydanie w dniu 6 lipca 2023 r. telefonicznego polecenia dyrektorowi M. Jakubowskiemu zaniechania dalszych prac nad ww. projektem rozporządzenia, były Sekretarz Stanu w MSZ, Piotr Wawrzyk zeznał²⁴¹: *1 lipca 2023 r., tj. tego samego dnia kiedy ukazał się filmik Donalda Tuska na temat tego rozporządzenia, (...) (świadek wskazał na oznaczone osobiste wydarzenie – przyp. NIK). Stąd też następne 3 dni nie byłem obecny w MSZ, w tym czasie zapadła decyzja o wycofaniu się z tego rozporządzenia. Po powrocie do pracy uzyskałem potwierdzenie w KPRM od Ministra Schreibera, że to rozporządzenie ma być wycofane, stąd mój telefon do dyrektora Jakubowskiego i dyrektora Osajdy. Nie mam wiedzy jak doszło do podjęcia decyzji o wycofaniu rozporządzenia i kto ją podjął.*

²³⁷ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

²³⁸ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2023 r.

²³⁹ Vide wyjaśnienia Dyrektora DK w piśmie DK.308.38.2023/1 z dnia 6 grudnia 2023 r.

²⁴⁰ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

²⁴¹ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2023 r.

(akta kontroli str. 8746-8761, 8929-9192, 10026-10035, 20612-20624, 20209-20224, 21692-21713)

Ad. 5. Zmian w uoc wprowadzonych ustawą z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw²⁴²:

Poza przypadkiem, o którym mowa w art. 66 ust. 1a, dodanym przez art. 16 pkt 4 *uzmCOV* z dniem 9 lutego 2021 r., na mocy wskazanej nowelizacji przepis art. 17 pkt 10 *uzmUkr* z dniem 15 kwietnia 2022 r. dodał do regulacji *uoc* przepis art. 79a *uoc*, zgodnie z którym minister właściwy do spraw zagranicznych wizę krajową mógł wydać albo odmówić jej wydania o ile cudzoziemiec spełnia (*de facto* spełnia – *vide* pkt 5 i 6) łącznie następujące warunki: przebywał na terytorium RP, złożył wnioski o wydanie wizy krajowej do Ministra SZ w okresie określonym w przepisach wykonawczych (do dnia 31 marca 2023 r., uprzednio do dnia 31 grudnia 2022 r.) i posiadał obywatelstwo państwa określonego w tych przepisach (Białoruś oraz Ukraina), a także zostały spełnione dodatkowe warunki zapewniające możliwość złożenia wniosku o wydanie wizy krajowej do Ministra SZ w czasie pobytu cudzoziemca na terytorium RP, o ile takie warunki zostały określone w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 79a ust. 6 i 7 *uoc* (*vide* pkt 5 i 6). Warunki takie zostały określone w następujący sposób:

- w okresie od dnia 29 sierpnia 2022 r. do dnia 27 grudnia 2022 r. – w przypadku obywatela Białorusi musiał on ubiegać się o wydanie wizy krajowej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 23 *uoc* (tj. ze względów humanitarnych, z uwagi na interes państwa lub zobowiązania międzynarodowe) oraz oświadczyć, że nie może ze względów bezpieczeństwa albo grożących mu represji lub prześladowania powrócić do kraju pochodzenia, o ile:
 - w dniu złożenia wniosku przebywał na terytorium RP legalnie na podstawie ważnej wizy krajowej wydanej w ww. celu, albo
 - oświadczył, że bezpośrednio przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywał na terytorium Ukrainy oraz przybył na terytorium RP w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na jej terytorium;
- w okresie od dnia 28 grudnia 2022 r. do dnia 31 marca 2023 r. – w przypadku obywatela Białorusi musiał on ubiegać się o wydanie wizy krajowej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 23 *uoc*, o ile:
 - w dniu złożenia wniosku przebywał na terytorium RP legalnie na podstawie ważnej wizy krajowej wydanej w tym samym celu, albo
 - oświadczył, że przybył na terytorium RP w okresie od dnia 24 lutego 2022 r. z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na jej terytorium oraz bezpośrednio przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywał na terytorium Ukrainy, albo
 - wjechał na terytorium RP na podstawie wizy krajowej z adnotacją „P.BH”;
- w okresie od dnia 28 grudnia 2022 r. do dnia 31 marca 2023 r. – w przypadku obywatela Ukrainy musiał on ubiegać się o wydanie wizy krajowej w celu,

²⁴² Dalej także: *uzmUkr*.

o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 23 *uoc*, o ile wjechał na terytorium RP na podstawie wizej krajowej z adnotacją „P.BH”;

- w okresie od dnia 29 sierpnia 2022 r. do dnia 31 marca 2023 r. – w przypadku cudzoziemca ubiegającego się o wydanie wizej krajowej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 5 i 6 *uoc* (tj. wykonywania pracy na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi lub wykonywania innej pracy), który w dniu złożenia tego wniosku przebywał na terytorium RP legalnie, o ile posiadał on obywatelstwo:
 - Białorusi lub Ukrainy i miał wykonywać pracę w charakterze kierowcy w międzynarodowym transporcie drogowym lub niezarobkowym (tj. na potrzeby własne) międzynarodowym przewozie drogowym w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁴³ albo
 - Ukrainy i miał wykonywać pracę w charakterze pilota cywilnego statku powietrznego lub innego członka załogi, nieposiadającego certyfikatu członka załogi (CMC) określonego w załączniku nr 9 do *Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym*, podpisanej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r.²⁴⁴.

Stosownie do treści art. 79a ust. 2 w postępowaniu z art. 79a *uoc* Minister SZ mógł korzystać z pomocy przedsiębiorcy, który prowadzi działalność obejmującą czynności, których dokonują usługodawcy zewnątrzni, o których mowa w art. 43 *WKW*, lub który posiada rozbudowaną sieć punktów obsługi ludności na terenie kraju i podejmuje się prowadzenia działalności obejmującej czynności określone w art. 43 *WKW*.

W odróżnieniu od *uzmCOV* złożony projekt *uzmUkr* (druk nr 2147 z dnia 5 kwietnia 2022 r.²⁴⁵) przewidywał od początku ww. zmiany w *uoc*. O ile jednak zmieniana ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa²⁴⁶ nie regulowała w ogóle kwestii wydawania wiz, a jedynie (w art. 42) przedłużenie okresu ich ważności z mocy prawa do dnia 31 grudnia 2022 r., o tyle *uzmUkr* wprowadzała dodatkowe uprawnienie dla Ministra SZ (wyżej opisane) obejmujące (jak wynikało następnie z przepisów wykonawczych) nie tylko obywateli Ukrainy, ale również Białorusi. Co więcej – dotyczyła osób już przebywających na terytorium RP, a nie planujących wjazd do kraju (por. art. 59 ust. 1 *uoc* i art. 2 pkt 2 *WKW*). Zgodnie z uzasadnieniem projektu *uzmUkr*²⁴⁷, omawiana zmiana *uoc* związana była nie tylko z sytuacją wojny na terytorium Ukrainy, ale także miała uwzględniać ogromne zainteresowanie przede wszystkim obywateli Białorusi w uzyskiwaniu wiz (...) bez pośrednictwa konsula, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości skorzystania z możliwości przyjmowania wniosków wizowych w Polsce przy zapewnieniu pomocy przedsiębiorcy, który prowadzi działalność obejmującą czynności, których dokonują usługodawcy zewnątrzni, o których mowa w art. 43 *Wspólnotowego Kodeksu Wizowego*. Powyższe wynika bowiem z braku możliwości zorganizowania ad hoc możliwości przyjmowania takich wniosków bezpośrednio w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych,

²⁴³ Dz.U. z 2024 r. poz. 728, ze zm.

²⁴⁴ Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.; sam załącznik opublikowany na str. https://ulc.gov.pl/_download/prawo/prawo_miedzynarodowe/konwencje/Za%C5%82._9_ICAO.pdf

²⁴⁵ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2147>

²⁴⁶ Dz.U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.

²⁴⁷ Vide również wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

a ewentualne dopuszczenie możliwości przyjmowania tych wniosków bezpośrednio w tym urzędzie nie odpowiadałoby skali zapotrzebowania.

Zamysł wprowadzenia takiego rozwiązania powstał w DK, który pozostawał w kontaktach roboczych z UdsC (pierwsza wymiana korespondencji nastąpiła na przełomie lutego i marca 2022 r., natomiast pierwszy projekt zmian w *uoc* Dyrektor Departamentu Prawa Migracyjnego UsdC Michał Błęszyński przekazał Zastępcy Dyrektora DK Beacie Brzywczy w dniu 30 marca 2022 r.²⁴⁸). W dniu 1 kwietnia 2022 r. Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk skierował do Sekretarza Stałego Komitetu RM pismo²⁴⁹ z propozycją uzupełnienia (ówczesnego) art. 12 projektu *uzmUkr* o omawiane zmiany *uoc*. Stosownie do notatki Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego dla Ministra SZ Zbigniewa Raua z dnia 4 kwietnia 2022 r.²⁵⁰ Stały Komitet RM, jak i projektodawca *uzmUkr* (MSWiA) uwzględnili w całości propozycje MSZ dotyczące zmian *uoc* polegających na wprowadzeniu: możliwości składania wniosków o wydanie wizy krajowej w Polsce do ministra właściwego do spraw zagranicznych (bez pośrednictwa konsula); delegacji do wydania rozporządzenia dookreślającego, w jakim okresie i obywatele jakich krajów (i na jakich dodatkowych warunkach) będą mogli składać w tym trybie wnioski wizowe bezpośrednio do MSZ; możliwości skorzystania w tym procesie przez Ministra SZ z pomocy tzw. usługodawcy zewnętrznego. Jak wskazano w notatce: *Ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 24 lutego 2022 r. Powyższy termin podyktowany jest koniecznością pilnego wejścia w życie proponowanych regulacji.*

Kolejne czytania *uzmUkr* w komisjach sejmowych oraz na posiedzeniu Sejmu RP odbyły się w dniach: 6 i 7 kwietnia 2022 r. W dniu 7 kwietnia 2022 r. Sejm RP uchwalił *uzmUkr*, w tym samym dniu przekazano ją do Senatu RP. Wobec niezgłoszenia poprawek przez Senat RP, w dniu 14 kwietnia 2022 r. *uzmUkr* przekazano do podpisu Prezydentowi RP, który podpisał ją tego samego dnia. Również w tym samym dniu *uzmUkr* została ogłoszona w Dzienniku Ustaw i w dniu 15 kwietnia 2022 r. weszła w życie, z mocą od dnia 24 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 8746-8761, 8853-8893)

Ad. 6. Rozporządzenia Ministra SZ z dnia 18 sierpnia 2022 r. w sprawie wydawania wiz krajowych cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁵¹.

Ww. przepis art. 17 pkt 10 *uzmUkr* z dniem 15 kwietnia 2022 r. dodał do regulacji *uoc* przepis art. 79a 6-8 *uoc*, zgodnie z którymi minister właściwy do spraw zagranicznych zyskał uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, okresu lub okresów, w których cudzoziemcy przebywający na terytorium RP mogli składać do niego wnioski o wydanie wiz krajowych, a także państw, których obywatele przebywający na terytorium RP mogli składać do niego wnioski o wydanie wiz krajowych. W rozporządzeniu tym mogły zostać określone również dodatkowe warunki, w szczególności dotyczące celów wydawania wiz krajowych, po spełnieniu których cudzoziemcy przebywający na terytorium RP mogli składać wnioski o wydanie wiz krajowych, a także zakres czynności, jakie usługodawca zewnętrzny mógł dokonywać w postępowaniu w sprawie wydania wizy krajowej. Wydając rozporządzenie minister właściwy do spraw zagranicznych obowiązany był uwzględnić:

²⁴⁸ Korespondencja e-mail z dnia: 26 lutego, 10-11, 17, 30 marca oraz 1 i 6 kwietnia 2022 r.

²⁴⁹ Vide pismo z dnia 1 kwietnia 2022 r.

²⁵⁰ Notatka DK.0259.40.2002/1 z dnia 4 kwietnia 2022 r.

²⁵¹ Dalej także: *rozp2022*.

- konieczność zapewnienia sprawnej obsługi cudzoziemców w warunkach braku możliwości albo znacznego ograniczenia możliwości wydawania wiz krajowych przez konsulów w jednym lub większej liczbie państw na skutek zdarzeń nagłych, jak działania wojenne, klęska żywiołowa czy ograniczenie liczebności personelu urzędów konsularnych na skutek działań organów władzy publicznej tych państw;
- liczbę wydawanych wcześniej wiz krajowych w ww. państwach;
- znaczenie możliwości wydawania wiz krajowych określonym cudzoziemcom, którzy przebywają na terytorium RP, dla interesu RP;
- sytuację faktyczną i prawną cudzoziemców, którzy przebywają na terytorium RP i którzy nie mogą powrócić do państwa, którego są obywatelami w celu ubiegania się o wydanie wizej krajowej;
- konieczność zapewnienia sprawności postępowania i efektywnego nadzoru nad wykonywaniem czynności przez usługodawcę zewnętrznego.

Już w dniu 22 kwietnia 2022 r. Dyrektor Departamentu Prawa Migracyjnego UsdC Michał Bleszyński zwrócił się²⁵² do Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy o informację, *kiedy mniej więcej planują Państwo skierować projekt do uzgodnień międzyresortowych (i z jaką datą wejścia w życie) oraz jaki zakres podmiotowy tego rozporządzenia Państwo planują*. W odpowiedzi z tego samego dnia²⁵³ Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy wskazała, że: *Prace nad rozporządzeniem trwają. W przyszłym tygodniu wyślemy Państwu (a także MRiPS²⁵⁴) jego pierwszy draft, wraz z uzasadnieniem i OSR. Jeżeli w przyszłym tygodniu będzie decyzja o uruchomieniu środków z rezerwy celowej (wniosek wpłynął do MF wczoraj), to uruchamiamy proces legislacyjny. Co do terminu wejścia w życie - na razie to sprawa otwarta. Trwają u nas przygotowania organizacyjne, które wpływają na ten termin*. Natomiast w dniu 10 maja 2023 r. – w odpowiedzi na kolejne pytanie o perspektywę czasową rozpoczęcia procesu wydawania wiz krajowych na terytorium RP – podała ona²⁵⁵: *Jesteśmy na etapie wewnątrzresortowym – projekt został opracowany przez DK, aktualnie czekamy na zaakceptowanie przez naszego kierunkowego ministra: 1) inicjatywy wydania rozporządzenia, 2) jego zakresu. Nie pospieszamy tego procesu, bowiem nie mamy jeszcze decyzji MF z przyznaniem etatów, a na tym budujemy przyszłą funkcjonalność. Spodziewam się, że decyzja jest możliwa w tym tygodniu. Niezależnie od tego toczą się prace przygotowawcze – organizacyjne*. Notatka decyzyjna w sprawie rozpoczęcia procesu legislacyjnego została przygotowana przez Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego w dniu 5 maja 2022 r.²⁵⁶, a jej akceptacja przez członka Kierownictwa MSZ nadzorującego DK, Piotra Wawrzyka, nastąpiła w dniu 18 maja 2022 r.²⁵⁷ W dniu 27 maja 2022 r. Dyrektor DK Marcin Jakubowski zwrócił się²⁵⁸ do Dyrektora BDG Jakuba Osajdy o wyznaczenie legislatora i wpisanie projektu do Wykazu Prac Legislacyjnych Ministra SZ.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła²⁵⁹: *W projekt opracowania zmian do ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na*

²⁵² Wiadomość e-mail z dnia 22 kwietnia 2022 r.

²⁵³ Wiadomość e-mail z dnia 22 kwietnia 2022 r.

²⁵⁴ Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

²⁵⁵ Korespondencja e-mail z dnia 10 maja 2022 r.

²⁵⁶ Notatka DK.0220.2.2022/1 z dnia 5 maja 2022 r.

²⁵⁷ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

²⁵⁸ Pismo DK.0220.2.2022/2 z dnia 27 maja 2022 r.

²⁵⁹ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

terytorium tego państwa zaangażowane było MSWiA (UdsC), które wstępny projekt takich zmian przedstawiło w trybie roboczym MSZ w celu dalszych prac. Propozycję wprowadzenia tych zmian MSZ następnie zgłosił do projektu ustawy opracowanego w resorcie spraw wewnętrznych na etapie Komitetu Stałego Rady Ministrów. Wnioskodawcą projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (UD373) było MSWiA, które projekt opracowało. Prace nad projektem ustawy prowadzone były w trybie odrębnym. MSWiA nie wnioskowało do MSZ o sporządzenie i przekazanie na etapie prac legislacyjnych nad projektem ustawy projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie wydawania wiz krajowych cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Projekt rozp2022 został wpisany do wykazu prac legislacyjnych w dniu 17 czerwca 2022 r. pod numerem 69²⁶⁰ i skierowany do uzgodnień międzyresortowych (z prośbą o zajęcie stanowiska do projektu rozporządzenia w terminie 5 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma (...)). Skrócenie terminu na przekazanie uwag do projektu rozporządzenia jest konieczne ze względu na potrzebę pilnego wdrożenia przepisów zabezpieczających obsługę wizową pewnych grup cudzoziemców będących obywatelami Ukrainy i Białorusi oraz realizację przepisów rozporządzenia w okresie do dnia 31 grudnia 2022 r.)²⁶¹. W ramach uzgodnień stanowisko do projektu zgłosił m.in. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury²⁶², jednak nie uwzględniono jego propozycji rozszerzenia katalogu cudzoziemców, którzy mogą złożyć wniosek do ministra właściwego do spraw zagranicznych o wydanie wizy krajowej również na osoby, które będą wykonywać pracę w charakterze kierowcy w krajowym transporcie drogowym rzeczy lub osób lub w krajowym niezarobkowym przewozie drogowym rzeczy lub osób²⁶³. Na wniosek Dyrektora BDG Jakuba Osajdy projekt został zwolniony z obowiązku rozpatrzenia przez komisję prawniczą²⁶⁴.

Ostatecznie rozp2022 zostało opublikowane w Dz.U. w dniu 29 sierpnia 2022 r. i weszło w życie w następnym dniu, tj. 30 sierpnia 2022 r. (zakres przedmiotowy został zaprezentowany w pkt 4).

(akta kontroli str. 8746-8761, 9317-9393)

Ad. 7. Rozporządzenia Ministra SZ z dnia 21 grudnia 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wydawania wiz krajowych cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej²⁶⁵.

Prace nad projektem rozpz2022 rozpoczęto w dniu 16 listopada 2022 r., kiedy to Dyrektor DK Marcin Jakubowski skierował do członka Kierownictwa MSZ nadzorującego DK Piotra Wawrzyka notatkę decyzyjną²⁶⁶, w której przedstawiono założenia projektu i sam projekt wraz z uzasadnieniem i OSR. Głównym wskazywanym założeniem projektu było rozszerzenie zakresu przedmiotowego (uczestnictwo cudzoziemców specjalistów z branży IT w programie P.BH) oraz wydłużenie okresu obowiązywania rozporządzenia (do dnia 31 marca 2023 r.). Zgodnie z § 2 rozp2022 wnioski o wydanie wizy krajowej mogły być składane do ministra właściwego do spraw zagranicznych przez cudzoziemców w okresie do

²⁶⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12360900>

²⁶¹ Vide pismo BDG.0220.7.2022/3 podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka.

²⁶² Pismo DP-3.0220.646.2022 z dnia 20 czerwca 2022 r.

²⁶³ Pismo podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka.

²⁶⁴ Pismo RCL.DPKA.555.200/2022 z dnia 3 sierpnia 2022 r.

²⁶⁵ Dalej także: rozpz2022.

²⁶⁶ Notatka DK.0220.2.2022/5 z dnia 16 listopada 2022 r.

dnia 31 grudnia 2022 r. W związku z zaakceptowaniem ww. notatki decyzyjnej w dniu 17 listopada 2022 r. Dyrektor DK Marcin Jakubowski zwrócił się²⁶⁷ do Dyrektora BPZZ Jakuba Osajdy o wyznaczenie legislatora i wpisanie projektu do Wykazu Prac Legislacyjnych Ministra SZ.

Projekt *rozpzm2022* został wpisany do wykazu prac legislacyjnych w dniu 1 grudnia 2022 r. pod numerem 73²⁶⁸ i skierowany przez Sekretarza Stanu, Piotra Wawrzyka, do uzgodnień międzyresortowych (z prośbą o *zajęcie stanowiska do projektu rozporządzenia w terminie 3 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma. Skrócenie terminu na przekazanie uwag do projektu rozporządzenia pozwoli ma wydłużenie czasu obowiązywania dotychczasowego rozporządzenia oraz umożliwi szerszemu kręgowi uprawnionych podmiotów złożenie wniosków o wydanie wizy krajowej jeszcze w bieżącym roku*)²⁶⁹. W ramach uzgodnień jedyne stanowisko do projektu zgłosił Wicedyrektor Departamentu Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego w RCL²⁷⁰, który w szczególności zwrócił uwagę na rozważenie dodania w projekcie *przepisu przejściowego odnoszącego się do wniosków złożonych przed dniem wejścia w życie projektowanego aktu wykonawczego (projekt uzupełniono o § 2) oraz dostosowanie treści OSR do treści projektowanego rozporządzenia i uzasadnienia, w których jest mowa o uczestnikach w programie „Poland Business Harbour” i o specjalistach z branży IT [nie zaś o kierowcach i branży transportowej, którzy zostali wskazanie w pkt 7 OSR – przyp. NIK]. Ponadto proponuje się dokładniej wyjaśnić podstawy prawne działania programu „Poland Business Harbour” oraz umieszczania na wydawanej wizie krajowej adnotacji o uczestnictwie w tym programie.*

MSZ nie przekazało jakichkolwiek dokumentów wskazujących na wzięcie przez MSZ pod uwagę bądź choćby odniesienie się do zgłoszonych uwag. Również sama treść OSR nie została skorygowana.

Ostatecznie *rozpzm2022* zostało opublikowane w Dz.U. w dniu 27 grudnia 2022 r. i weszło w życie w następnym dniu, tj. 28 grudnia 2022 r.

(akta kontroli str. 8746-8761, 9394-9413)

Ad. 8. Projektu rozporządzenia Ministra SZ z dnia ... 2023 r. w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizy krajowej w celu wykonywania pracy²⁷¹.

Ustawą z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw²⁷² z dniem 29 stycznia 2022 r. dodano do regulacji uoc art. 77 ust. 10-12, zgodnie z którymi wnioski o wydanie wizy krajowej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 5-6 (tj. wykonywania pracy), mogą być przyjmowane poza kolejnością w przypadkach określonych w rozporządzeniu, do wydania którego został upoważniony minister właściwy do spraw zagranicznych. Uwzględniając aktualne potrzeby polskiego rynku pracy, minister w rozporządzeniu mógł określić państwa, w których wnioski o wydanie wizy krajowej w tym celu są przyjmowane od obywateli tych państw poza kolejnością, a określając te państwa mógł również wskazać zawody, rodzaje umów, na podstawie których cudzoziemcowi może zostać powierzona wykonywanie pracy, lub rodzaje działalności podmiotu powierzającego wykonywanie pracy

²⁶⁷ Pismo DK.0220.2.2022/6 z dnia 17 listopada 2022 r.

²⁶⁸ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12366850>

²⁶⁹ Vide pismo BPZZ.0220.9.2022/2 podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka.

²⁷⁰ Pismo RCL.DPKA.555.417/2022 z dnia 5 grudnia 2022 r.

<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//514/12366850/12933502/12933505/dokument593914.pdf>

²⁷¹ Dalej także: *rozppk2023*.

²⁷² Dz.U. z 2022 r. poz. 91; Dalej także: *uzmuoc*.

cudzoziemcowi, w przypadku których obowiązuje przyjmowanie wniosków o wydanie wizy krajowej poza kolejnością.

W zamierzeniu ustawodawcy²⁷³ rozwiązanie to pozwolić miało na *priorytetyzowanie obsługi wniosków wizowych w zależności od ich znaczenia dla gospodarki narodowej i potrzeb rynku pracy, w ramach możliwości absorpcyjnych polskich urzędów konsularnych (...). Projektowane przepisy mają na celu utworzenie tzw. ścieżki priorytetowych przyjęć aplikujących o wizę z konkretnych krajów oraz należących do konkretnej grupy cudzoziemców zamierzających podjąć pracę na terytorium RP. Wówczas zwykła kolejność zgłoszeń nie będzie dotyczyła tych grup cudzoziemców.*

Sporządzenie projektu *rozppk2023* poprzedzały analizy dotyczące obciążenia sprawami wizowymi urzędów konsularnych i ocena bieżącej możliwości reagowania przez MSZ na powstające utrudnienia w składaniu wniosków wizowych. Był to także efekt spotkań na poziomie członków Kierownictw MRiPS (Minister Marlena Maląg), MSZ (Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk), MSWiA (Podsekretarz Stanu Bartosz Grodecki) na temat obciążenia urzędów konsularnych sprawami wizowymi i oceny sytuacji w kraju w tym zakresie²⁷⁴. W szczególności po spotkaniu, które miało miejsce w MSZ w dniu 11 stycznia 2022 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej Marlena Maląg przekazała²⁷⁵ informacje na temat grup zawodów, w których w najbliższym czasie prognozowane są szczególne braki, a także kryteria, które powinny być brane pod uwagę w procesie typowania państw preferowanych, wskazując, że *analiza prowadząca do wytypowania preferowanych państw pochodzenia mogłaby uwzględniać np. Bałkany Zachodnie, państwa byłego ZSRR, Azję Południowo-Wschodnią czy państwa Ameryki Południowej. Decydujące co do wskazania preferowanych państw imigracji powinny być jednak przede wszystkim kwestie bezpieczeństwa oraz związane z prowadzoną przez Polskę polityką zagraniczną.* Przygotowując projekt rozporządzenia MSZ pozostawało w roboczym kontakcie z MRiPS, zarówno w zakresie analizy potrzeb rynku pracy, jak i danych niezbędnych do przygotowania projektu – wymiana korespondencji w tym temacie została zapoczątkowana przeszło pół roku później, tj. w dniu 31 sierpnia 2022 r. prośbą Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy²⁷⁶ o: *przekazanie nam danych dot. liczby wydanych zezwoleń na pracę/zarejestrowanych oświadczeń o powierzeniu pracy/zezwoleń na pracę sezonową dla zawodów, o których pisaliście Państwo do nas kilka miesięcy wcześniej (pismo w zał.), że są to zawody deficytowe.* Po uzyskaniu danych w dniu 7 września 2022 r.²⁷⁷ Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy w dniu 13 stycznia 2023 r. przekazała²⁷⁸ do MRiPS *do roboczej konsultacji projekt rozporządzenia, licząc na zweryfikowanie, czy zakres rozporządzenia i podane w uzasadnieniu wątki są wystarczające.* Do dnia 2 lutego 2023 r. trwała wymiana korespondencji pomiędzy MSZ oraz MRiPS mającej na celu doprecyzowanie treści projektu *rozppk2023*²⁷⁹.

MSZ nie dysponowało wytycznymi co do preferowanych przez polski rynek pracy tzw. deficytowych zawodów²⁸⁰. DK zbierał informacje pochodzące z Ministerstwa Rolnictwa oraz MRiPS, które miały być wykorzystane na rzecz stworzenia projektu

²⁷³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1681>.

²⁷⁴ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

²⁷⁵ Pismo DRP-X.6033.2.2022.TB.

²⁷⁶ Wiadomość e-mail z dnia 31 sierpnia 2022 r.

²⁷⁷ Wiadomość e-mail z dnia 7 września 2022 r.

²⁷⁸ Wiadomość e-mail z dnia 13 stycznia 2023 r.

²⁷⁹ Korespondencja e-mail z dnia 24 stycznia, 1 i 2 lutego 2023 r.

²⁸⁰ Pismo DK.308.16.2024/1 z dnia 19 lutego 2024 r.

rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizy krajowej w celu wykonywania pracy.

Powstała lista²⁸¹ 38 zawodów i trzech rodzajów działalności podmiotów powierzających wykonanie pracy cudzoziemcom, w przypadku których wnioski o wydanie wizy krajowej miały być przyjmowane poza kolejnością. Zakładano, że możliwość przyznania dokumentu wizowego bez konieczności oczekiwania będą mieli inżynierowie budowlani, lekarze, pielęgniarki, informatycy, technicy budownictwa, opiekunowie osób starszych i niepełnosprawnych, a także robotnicy, operatorzy maszyn i kierowcy²⁸². W odniesieniu do rodzajów działalności podmiotu powierzającego pracę cudzoziemcowi wyodrębniono trzy sekcje. W skład pierwszej weszło: rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo, drugiej: zakwaterowanie i usługi gastronomiczne, a trzeciej: informacja i komunikacja. Pierwsza sekcja obejmowała wszelkiego rodzaju uprawy (m.in. zbóż, roślin strączkowych, oleistych, warzyw, tytoniu, winogron, drzew i krzewów owocowych), chów i hodowlę zwierząt oraz łowiectwo włączając działalność usługową na rzecz lub wspomagającą podmioty funkcjonujące w ramach tej sekcji. Druga dotyczyła zakwaterowania, obiektów noclegowych, pól kempingowych i namiotowych, restauracji i działalności usługowej związanej z wyżywieniem. Trzecia sekcja wiązała się z oprogramowaniem i doradztwem informatycznym, przetwarzaniem danych, zarządzaniem stronami internetowymi i działalnością portali internetowych.

W dniu 3 lutego 2023 r. w Ministerstwie formalnie rozpoczęto prace nad projektem *rozppk2023*. W notatce decyzyjnej²⁸³ Dyrektor DK Marcin Jakubowski zwrócił się do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka o zgodę na przeprowadzenie prac legislacyjnych w celu wykonania upoważnienia ustawowego zawartego w art. 77 ust. 11 uoc, przedstawiając założenia projektu rozporządzenia i sam projekt wraz z uzasadnieniem i OSR. Zgodnie z tymi założeniami rozporządzenie miało określić *zawody, jak również rodzaje działalności podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, które będą uprawniały do procedowania w sprawie wydania wizy krajowej w celu wykonywania pracy (...) poza kolejnością. Rozwiązanie to, wyznaczy także, zakres działalności Centrum Decyzji Wizowych w początkowym okresie jego działalności jako mechanizmu wspierającego procesy wizowe za granicą. (...) Propozycja ta powinna ułatwić pozyskiwanie siły roboczej dla deficytowych sektorów (m.in. produkcja żywności), a także zapewnić dalszy rozwój programu „Poland. Business Harbour”. Zakładamy, że zaproponowane w projekcie rozwiązania w perspektywie poprawią sytuację na polskim rynku pracy. W związku z zaakceptowaniem notatki decyzyjnej w dniu 8 lutego 2023 r.*²⁸⁴

²⁸¹ Pismo BKA.080.4.2023.104 z dnia 6 lutego 2024 r.

²⁸² Pełna lista preferowanych zawodów: inżynierowie do spraw przemysłu i produkcji, inżynier technologii szkła, inżynierowie elektrycy, lekarze specjaliści (ze specjalizacją II stopnia lub tytułem specjalisty) pielęgniarki bez specjalizacji lub w trakcie specjalizacji, pielęgniarki z tytułem specjalisty, analitycy systemów komputerowych, specjaliści do spraw rozwoju systemów informatycznych, projektanci aplikacji sieciowych i multimedialnych, programiści aplikacji, analitycy systemów komputerowych i programiści gdzie indziej niesklasyfikowani, projektanci i administratorzy baz danych, administratorzy systemów komputerowych, specjaliści do spraw sieci komputerowych, specjaliści do spraw baz danych i sieci komputerowych gdzie indziej niesklasyfikowani, technicy budownictwa, technicy elektrycy, technicy elektroniki i pokrewni, asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun w domu pomocy społecznej, murarze i pokrewni, betoniarze, betoniarze zbrojarze i pokrewni, cieśle i stolarze budowlani, robotnicy budowy dróg, dekarze, posadzkarze, parkieciarze i glazurnicy, tynkarze i pokrewni, monterzy izolacji, malarze budowlani i pokrewni, spawacze i pokrewni, elektrycy budowlani i pokrewni, kierowca autobusu, kierowcy samochodów ciężarowych, operatorzy sprzętu do robót ziemnych i urządzeń pokrewnych, maszyniści i operatorzy maszyn i urządzeń dźwigowo-transportowych i pokrewni.

²⁸³ Notatka DK.0220.2.2023/1 z dnia 3 lutego 2023 r.

²⁸⁴ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zwróciła się²⁸⁵ do Dyrektora BPZZ Jakuba Osajdy o wyznaczenie legislatora i wpisanie projektu do Wykazu Prac Legislacyjnych Ministra SZ.

Projekt *rozppk2023* został wpisany do wykazu prac legislacyjnych w dniu 24 marca 2023 r. pod numerem 76²⁸⁶ i skierowany przez Sekretarza Stanu w MSZ, Piotra Wawrzyka, do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych²⁸⁷. W ramach uzgodnień i konsultacji stanowiska do projektu zgłosili m.in.:

- Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi, która wniosła²⁸⁸ o uzupełnienie listy zawodów o zawody rolnicze;
- Sekretarz Stanu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, która zwróciła uwagę²⁸⁹, że w przypadku braku dodatkowych zasobów skierowanych do obsługi wniosków wizowych poza kolejnością (zgodnie z OSR projekt rozporządzenia nie spowoduje skutków finansowych dla sektora finansów publicznych) odbędzie się ona kosztem dalszego wydłużenia oczekiwania na wizę w przypadku pozostałych wnioskodawców. *Może ono być bardzo dotkliwe, biorąc pod uwagę zarówno już obecnie występujące trudności, jak też proponowany zakres rozporządzenia, przewidujący rozpatrywanie dużej części wniosków poza kolejnością. (...) brak systemowych rozwiązań dotyczących przyspieszonego wydawania wiz w przypadkach istotnych z punktu widzenia interesów RP (np. związanych z zatrudnianiem cudzoziemców jako kluczowych pracowników obsługujących bezpośrednie inwestycje zagraniczne o dużej wartości dodanej dla polskiej gospodarki) czy też w przypadku pracodawców o uznanej renomie, gdzie występuje mniejsze ryzyko nadużyć. Istnieje obawa, że przyjęcie proponowanych przepisów może pogłębić istniejące problemy i zmniejszyć elastyczność działań konsulów w takich przypadkach, gdy sekcja działalności czy zawód cudzoziemca akurat nie mieści się w zakresie proponowanym w załączniku do rozporządzenia;*
- Koordynator Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa RM, który m.in. zauważył²⁹⁰ potrzebę uzupełnienia uzasadnienia do projektu rozporządzenia oraz OSR o wyniki analizy potrzeb polskiego rynku pracy zgodnie z art. 77 ust. 12 uoc: *Warto szerzej omówić wpisanie poszczególnych zawodów bądź grup zawodów do projektu rozporządzenia, w oparciu o dane dot. skali zapotrzebowania polskiego rynku pracy (np. Barometr zawodów wskazywany przez wnioskodawcę). Rekomendowane jest także, aby szerzej wyjaśnić wskazanie w projekcie specjalistów z branży IT, także w kontekście obecnego funkcjonowania programu „Poland Business Harbour” i sytuacji w branży IT na polskim rynku pracy. Zasadne byłoby również przedstawić dane dot. oczekiwanego efektu regulacji. (...) Zasadne jest przedstawienie wpływu dotyczącego ułatwień wizowych dla cudzoziemców na kwestie zatrudnienia przez przedsiębiorców i dostępność pracowników (pkt 7 OSR). Niepoprawne wydaje się twierdzenie wnioskodawcy dot. braku wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw;*

²⁸⁵ Pismo DK.0220.2.2022/6 z dnia 17 listopada 2022 r.

²⁸⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12370750>.

²⁸⁷ Vide pisma BPZZ.0220.3.2023/3 i BPZZ.0220.3.2023/4 podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka.

²⁸⁸ Pismo DOS.op.0220.23.2023 z dnia 4 kwietnia 2023 r.

²⁸⁹ Pismo DZF-VI.0220.17.2023.PM z dnia 3 kwietnia 2023 r.

²⁹⁰ Pismo RCA.0641.256.2023 z dnia 3 kwietnia 2023 r.

- Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, który m.in. zaproponował²⁹¹ uzupełnienie listy zawodów o stanowiska specjalistyczne (np. inżynierskie w specjalności mostowej) oraz w innych zawodach z sektora budownictwa;
- Podsekretarz Stanu w MSWiA, który w szczególności podał²⁹², że *wątpliwości może budzić wskazane w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia powiązanie proponowanych zmian z programem „Poland. Business Harbour”. (...) Z uzasadnienia nie wynika jednak, czy wize do pracy wydawane zgodnie z projektowanym rozporządzeniem poza kolejnością będą wydawane również w ramach Programu „Poland. Business Harbour” (jako wize krajowe oznaczone stosowną w tym zakresie adnotacją), a jeśli tak, to czy członkowie rodzin cudzoziemców ubiegających się o wydanie wize do pracy w ramach Programu, w zawodzie lub sektorze wskazanym w załącznikach do projektowanego rozporządzenia, również będą uprawnieni do ubiegania się o wydanie wize poza kolejnością. Zgodnie bowiem z założeniami Programu „Poland. Business Harbour” jego uczestnicy mogą aplikować o wydanie wize oznaczonej adnotacją „Poland. Business Harbour” wraz z rodziną (tj. małżonkiem i pozostającymi na utrzymaniu dziećmi);*
- Prezydent Konfederacji Lewiatan, który pozytywnie oceniając²⁹³ każdą zmianę idącą w kierunku przyspieszenia i usprawnienia procesu uzyskania przez obcokrajowców dokumentów umożliwiających legalny pobyt i pracę w Polsce, zwrócił m.in. uwagę, że *należy podać sposób weryfikacji rodzaju działalności podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, który docelowo ma być stosowany w placówkach konsularnych podczas wnioskowania o wizę (...), żądanie dodatkowych dokumentów na potwierdzenie rodzaju działalności prowadzonej przez pracodawcę powinno być ograniczone do przypadków wystąpienia uzasadnionych wątpliwości, a nie podstawową praktyką konsularną. (...) Część pracodawców operuje w ramach międzynarodowych grup, w których nazwy stanowisk pracowników są ujednoczone na poziomie ponad krajowym (...), w związku z czym żądanie by docelowa nazwa stanowiska cudzoziemca było identyczna z nazwą zawodu z załącznika nr 1 byłoby trudne do zrealizowania. Według niego również niezrozumiała jest metodologia wyboru poszczególnych zawodów, z pominięcia innych. W załączniku zostały pominięte zawody charakteryzujące się znaczącym deficytem w podaży pracowników, a zarazem stanowiące fundament poprawnie funkcjonującej gospodarki, wobec czego zaproponował uzupełnienie listy zawodów. Ponadto zauważył, że: *W celu wyeliminowania potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych oraz ujednoczenia praktyk stosowanych przez poszczególne placówki konsularne oraz firmy [...] wskazane jest wydanie odpowiedniej interpretacji przed wejściem w życie rozporządzenia.**

Powyższe uwagi zostały w części uwzględnione²⁹⁴. Mimo to dalsze prace nad projektem rozppk2023 zostały zaniechane na polecenie Sekretarza Stanu nadzorującego DK Piotra Wawrzyka, wydane w dniu 7 lipca 2023 r. telefonicznie Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu²⁹⁵.

²⁹¹ Pismo DP-3.0220.287.2023 z dnia 4 kwietnia 2023 r.

²⁹² Pismo DP-WLM.0232.37.2023.EMis.

²⁹³ Pismo KL/137/56/NK/2023 z dnia 6 kwietnia 2023 r.

²⁹⁴ Pisma BPZZ.0220.3.2023/18 i BPZZ.0220.3.2023/17 podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, a także pisma: DK.0220.2.2023/5 z dnia 12 maja 2023 r., DK.0220.2.2023/6 z dnia 24 maja 2023 r., DK.0220.2.2023/7 z dnia 21 czerwca 2023 r. i DK.0220.2.2023/10 z dnia 27 czerwca 2023 r. podpisane przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy.

²⁹⁵ Vide wyjaśnienia Dyrektora DK w piśmie DK.308.38.2023/1 z dnia 6 grudnia 2023 r.

Była Zastępca Dyrektora DK, Beata Brzywczy, pytana o przyczyny zaniechania dalszych prac nad projektem ww. rozporządzenia na polecenie Sekretarza Stanu nadzorującego pion konsularny Piotra Wawrzyka, zeznała ²⁹⁶: *Tak, wiedziałam, bo dyrektor prosił o przygotowanie pisma wycofującego ten projekt. Miało ono trafić do biura prawnego i zarządzania zgodnością oraz rzecznika prasowego. Takie pismo zostało przygotowane i przekazane do akceptacji, natomiast powody zaniechania prac nad projektem rozporządzenia nie są mi znane.*

Według zeznań złożonych kontrolerom NIK przez byłego Sekretarza Stanu w MZ, Piotra Wawrzyka²⁹⁷: *Uzyskałem potwierdzenie w KPRM od Ministra Schreibera, że to rozporządzenie ma być wycofane, stąd mój telefon do dyrektora Jakubowskiego. Nie mam wiedzy jak doszło do podjęcia decyzji o wycofaniu rozporządzenia i kto ją podjął.*

(akta kontroli str. 6015-6033, 8746-8761, 9193-9316, 10026-10035, 12164-12171, 20209-20224, 20246-20260, 20291-20292, 20612-20624)

Ad. 9. Rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 listopada 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcovi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę²⁹⁸.

Zmieniane rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcovi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę²⁹⁹ zostało wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁰⁰. W przepisie tym ustawodawca przewidział, że minister właściwy do spraw pracy w drodze rozporządzenia określi przypadki, w których powierzenie cudzoziemcovi wykonywania pracy na terytorium RP jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, uwzględniając przypadki określone w umowach i porozumieniach międzynarodowych oraz programach szkoleniowych lub doradczych realizowanych w ramach działań UE lub innych międzynarodowych programach pomocowych, polską politykę zagraniczną, specyfikę wykonywanego zawodu, charakter pracy, okres pracy, wymogi dotyczące podmiotu powierzającego wykonywanie pracy, a także szczególny status, który był podstawą udzielenia cudzoziemcovi zezwolenia na pobyt czasowy na terytorium RP.

Projekt *rozpzmMRPT* zakładał wprowadzenie ułatwień dotyczących podejmowania pracy przez obywateli Białorusi w związku z pogarszającą się sytuacją społeczno-polityczną w tym państwie, przez cudzoziemców wykonujących zawody medyczne, a także cudzoziemców (specjalistów IT) posiadających wizę z adnotacją P.BH. W ramach przygotowywania projektu odbyły się robocze konsultacje z przedstawicielami MSZ oraz UdsC, w których MSZ przedstawiało dane dotyczące liczby przyjmowanych wniosków wizowych³⁰¹.

Projekt *rozpzmMRPT* został wpisany do wykazu prac legislacyjnych w dniu 16 listopada 2020 r. pod numerem 59³⁰² i skierowany przez Sekretarza Stanu

²⁹⁶ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

²⁹⁷ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

²⁹⁸ Dalej także: *rozpzmMRPT*.

²⁹⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 2291.

³⁰⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.

³⁰¹ *Vide* wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

³⁰² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12340304>

w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii do uzgodnień międzyresortowych (z prośbą o zajęcie stanowiska w terminie 3 dni od dnia otrzymania niniejszego pisma (...)). Wyznaczenie skróconego terminu konsultacji ma na celu szybkie wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w projekcie ze względu na zwiększone potrzeby kadrowe służby zdrowia w okresie epidemii oraz potrzebę pilnego zapewnienia dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie wiz humanitarnych lub w związku z udziałem w rządowym programie *Poland. Business Harbour*³⁰³. W ramach uzgodnień stanowisko do projektu zgłosił m.in. Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, który podkreślając³⁰⁴ potrzebę możliwie pilnego zastosowania rozwiązań przewidzianych projektowanymi przepisami proponuje się rozważenie skrócenie okresu *vacatio legis* przedłożonego rozporządzenia. Proponowane przepisy nie nakładają nowych obowiązków na jednostki, ani nie ograniczają przysługujących im praw, a służą zwiększeniu dostępności polskiego rynku pracy dla określonych kategorii wykwalifikowanych pracowników. Wydaje się, że skrócenie terminu wejścia w życie projektowanego rozporządzenia, podyktowane ważnym interesem państwa (na co jednoznacznie wskazuje uzasadnienie projektu), byłoby zgodne z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (...).

Ostatecznie *rozpzmMRPT* zostało opublikowane w Dz.U. w dniu 25 listopada 2020 r. i weszło w życie w dniu 1 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 8746-8761)

Ad. 10. Uchylenia zarządzenia Nr 37 Ministra SZ z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych³⁰⁵ zarządzeniem Nr 25 Ministra SZ z dnia 26 maja 2022 r. uchylającym zarządzenie w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych³⁰⁶.

Co do zasady wniosek o wydanie wizego składany winien być w konsulacie, w którego obszarze właściwości cudzoziemiec legalnie mieszka lub przebywa (o ile uzasadni złożenie wniosku w tym konsulacie). Od zasady tej przepisy *WKW* przewidywały szereg odstępstw, w określonych warunkach umożliwiając cudzoziemcowi złożenie wniosku wizowego za pośrednictwem innych podmiotów, zarówno publicznych takich jak: placówka dyplomatyczna/konsulat innego państwa członkowskiego czy konsul honorowy, ale także w ramach komercyjnych usług pośrednictwa świadczonych przez podmioty zewnętrzne (prywatne), takie jak usługodawca zewnętrzny (art. 43 *WKW*) bądź akredytowany pośredniczący podmiot komercyjny (art. 45 *WKW*).

Zasady i tryb powierzania podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych Minister SZ ustalił w *zarz37*, określając tym aktem również czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych, które mogą zostać powierzone do wykonania podmiotom zewnętrznym, a także zadania komórek organizacyjnych MSZ i placówek zagranicznych, w których wykonywane są czynności konsularne, związane z powierzaniem podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych. Jakkolwiek *zarz37* odnosi się zarówno do usługodawców

³⁰³ Vide pismo DRP-XI.0211.1.2020 z dnia 16 listopada 2020 r.

³⁰⁴ Pismo BDG.0250.1313.2020/3.

³⁰⁵ Dalej także: *zarz37*.

³⁰⁶ Dz.Urz. MSZ poz. 32.

zewnętrznych, jak i do akredytowanych pośredniczących podmiotów komercyjnych, to w toku czynności kontrolnych ustalono³⁰⁷, że po 2015 r. nie korzystano z usług drugiego rodzaju podmiotów zewnętrznych z uwagi na dość skomplikowaną procedurę akredytacji.

Zgodnie z przyjętym założeniem celem powierzenia podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych było ułatwienie cudzoziemcom dostępu do informacji na temat postępowania w sprawie wydawania wiz oraz ułatwienie procedury rozpatrywania wniosków wizowych (§ 3 ust. 1 *zarz37*), przy czym powierzenie im tych czynności mogło nastąpić wyłącznie na zasadach i w trybie, które zostały określone w *zarz37* oraz zgodnie z wymogami zawartymi w *WKW*, bez uszczerbku dla przepisów o zamówieniach publicznych (§ 3 ust. 2 *zarz37*). W szczególności wyłonienie usługodawcy zewnętrznego wymagało uprzedniej zgody dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach konsularnych (§ 6 ust. 1 *zarz37*) i miało następować w trybie konkurencyjnym (zamówienie publiczne bądź konkurs z pisemnym uzasadnieniem wyboru oferty przez komisję konkursową – § 6 ust. 2 i § 7 *zarz37*). Podstawą współpracy z usługodawcą zewnętrznym miał być określony przez państwo członkowskie instrument prawny, który spełnia wymogi określone w załączniku X do *WKW* (art. 43 ust. 2 *WKW*). Przez instrument ten należało rozumieć pisemną umowę cywilnoprawną zawartą z usługodawcą zewnętrznym przez kierownika placówki zagranicznej (§ 5 *zarz37*), której ramowy wzór został określony w załączniku nr 1 do *zarz37*.

Pomimo funkcjonowania od końca 2010 r. sformalizowanej w ten sposób procedury wyłaniania usługodawców zewnętrznych i zawierania z nimi umów, Dyrektor DK Marcin Jakubowski wystąpił³⁰⁸ do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka z propozycją uchylecia *zarz37*. W notatce decyzyjnej z dnia 4 maja 2022 r. przedstawił założenia projektu zarządzenia uchylającego *zarz37* i sam projekt wraz z uzasadnieniem. Według tych założeń przepisy *zarz37* miały zawierać regulacje wprost wynikające z *WKW* i stanowić ich powielenie, a także powielenie w odpowiednim zakresie *przepisów regulujących postępowanie w sprawie zamówień publicznych oraz przepisów wewnętrznych MSZ regulujących sprawy zawierania umów cywilnoprawnych*. Dyrektor DK zaznaczył, że *zarządzenie nie reguluje zasad i trybu postępowania przy powierzaniu czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych przez tzw. centralny organ wizowy (w tym przypadku MSZ), co jest koniecznością wobec zmiany ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (...). Na mocy nowelizacji tej ustawy została wprowadzona możliwość przyjmowania wniosków wizowych i wydawania wiz przez Ministra Spraw Zagranicznych od cudzoziemców przebywających na terytorium RP. W ramach przyjmowania wiz Minister będzie mógł skorzystać z pośrednictwa usługodawcy zewnętrznego*. Wskazał on, że w przypadku uchylecia *zarz37* będą wprost stosowane odpowiednie przepisy *WKW*, prawa zamówień publicznych oraz przepisy wewnętrzne³⁰⁹, natomiast kwestiami nieuregulowanymi pozostaną: ramowy wzór umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego, występowanie przez kierownika placówki do dyrektora DK z wnioskiem o zgodę na wszczęcie procedury zawarcia umowy cywilnoprawnej na

³⁰⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień Beaty Brzywczy z dnia 12 stycznia 2024 r.

³⁰⁸ Notatka decyzyjna DK.0234.1.2022/5 z dnia 4 maja 2022 r.

³⁰⁹ M.in. zarządzenie nr 44 Ministra SZ z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie „Wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne”, zarządzenie nr 14 DGSZ z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu udzielania zamówień publicznych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, zarządzenie nr 13 Ministra SZ z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych, a także przepisy dotyczące organizacji pracy MSZ i placówek zagranicznych.

wykonywanie pośrednictwa wizowego z usługodawcą zewnętrznym oraz regulacje dotyczące współpracy z akredytowanymi pośredniczącymi podmiotami komercyjnym (*przepisy te nie są w praktyce wykorzystywane z uwagi na to, że żadna z placówek zagranicznych nie prowadzi współpracy na tej podstawie z jakimkolwiek podmiotem zewnętrznym, nie ma więc ryzyka, że czasowy brak regulacji tego obszaru wywoła niepewność co do zasad postępowania w tym zakresie*). Dyrektor DK podkreślił jednocześnie, że: *W chwili obecnej w Departamencie Konsularnym przygotowwany jest projekt nowego zarządzenia, które ureguluje zasady i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych*.

W związku z zaakceptowaniem notatki decyzyjnej w dniu 5 maja 2022 r.³¹⁰ przez Sekretarza Stanu w MSZ, Piotra Wawrzyka, Zastępcę Dyrektora DK Beata Brzywczy zwróciła się³¹¹ w dniu 9 maja 2022 r. do Dyrektora BDG Jakuba Osajdy o wyznaczenie legislatora oraz podjęcie prac legislacyjno-redakcyjnych. W dniu 11 maja 2022 r. Dyrektor BDG zwrócił³¹² poprawiony projekt zarządzenia uchylającego zarz37 z *uprzejmą prośbą o procedowanie w celu przedłożenia do podpisu Ministra SZ*. Ostatecznie zarządzenie uchylające zarz37 zostało podpisane przez Ministra SZ w dniu 26 maja 2022 r., opublikowane w Dz. Urz. MSZ w dniu 30 maja 2022 r. i weszło w życie w następnym dniu, tj. w dniu 31 maja 2022 r. Od tego też dnia w MSZ³¹³ brak było jednolitej regulacji określającej zasady i tryb postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych, a także ustalających instrument prawny, o którym mowa w art. 43 ust. 2 *WKW*.

(akta kontroli str. 8746-8761, 9414-9433, 21692-21713)

Ad. 11. Projektu zarządzenia Ministra SZ z dnia ... 2022 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzaniu usługodawcom zewnętrznym przez placówki zagraniczne określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków³¹⁴.

Prace nad projektem *nzarz2022* rozpoczęto w dniu 10 czerwca 2022 r. kiedy to Dyrektor DK Marcin Jakubowski skierował³¹⁵ do wewnątrzresortowej analizy projekt wraz z uzasadnieniem. Jako potrzebę przygotowania nowego zarządzenia wskazał zmiany, jakie zostały wprowadzone w przepisach kluczowych dla materii regulowanej dotychczasowym zarz37, tj. w *WKW*, które weszły w życie z dniem 2 lutego 2020 r. i będący ich następstwem nowy podręcznik wizowy (załącznik do decyzji Komisji Europejskiej z dnia 28 stycznia 2020 r.), który reguluje m.in. praktyczne aspekty outsourcingu wizowego, a także zmianę podejścia w zakresie udzielania zamówień publicznych. Dyrektor DK zaznaczył, że część ujętych w projekcie przepisów jest powtórzeniem regulacji z zarz37, jednak zaproponowano też nowe rozwiązania, jak w szczególności w § 3 ust. 1 projektu *nzarz2022*, w którym przewidziano, że kierownik przedstawicielstwa dyplomatycznego w porozumieniu z konsulem RP lub kierownik urzędu konsularnego będzie mógł wystąpić do dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach konsularnych z wnioskiem o wyrażenie zgody na wszczęcie procedury wyłonienia/wyboru usługodawcy zewnętrznego, który zapewni pośrednictwo wizowe, jeżeli:

³¹⁰ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

³¹¹ Pismo DK.0234.1.2022/2 z dnia 9 maja 2022 r.

³¹² Pismo BDG.0221.12.2022/2 z dnia 11 maja 2022 r.

³¹³ Według stanu na dzień 5 kwietnia 2024 r.

³¹⁴ Dalej także: *nzarz2022*.

³¹⁵ Pismo DK.3301.11.2022/1 z dnia 10 czerwca 2022 r.

- liczba wniosków o wydanie wiz złożonych w placówce zagranicznej przekracza pięć tysięcy w roku kalendarzowym poprzedzającym rok, w którym składany jest wniosek albo
- wskazują na to potrzeby i interesy RP albo
- utrudnione albo niemożliwe jest zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom lub urzędowi konsularnemu przy dużej liczbie klientów, jak również, gdy napływ znacznej liczby klientów do urzędu konsularnego mógłby rodzić problemy w najbliższym jego otoczeniu (zapewnienie porządku w sąsiedztwie urzędu konsularnego).

Zgoda (bądź odmowa jej wydania) dyrektora komórki organizacyjnej właściwej w sprawach konsularnych mogła być wyrażona po uzyskaniu opinii komórek organizacyjnych MSZ właściwych w sprawach zamówień publicznych, antykorupcyjnych, bezpieczeństwa placówek, ochrony danych osobowych, informatyki i telekomunikacji oraz komórki organizacyjnej właściwej terytorialnie, z jednoczesnym przekazaniem zaleceń sformułowanych przez komórki organizacyjne biorące udział w procesie opiniowania (§ 4 projektu).

Uwagi do projektu zgłosili m.in.:

- Zastępca Dyrektora Departamentu Wschodniego, który wyraził³¹⁶ pozytywną opinię z uwagi na pilną potrzebę dalszego usprawnienia trybu przyjmowania i rozpatrywania rosnącej ilości wniosków wizowych młodzieży oraz pracowników w krajach Kaukazu Południowego i Azji Centralnej zainteresowanych nauką i zatrudnieniem w Polsce;
- Zastępca Dyrektora BDG, który poza uwagami dotyczącymi zamówień publicznych w szczególności zauważył³¹⁷, że *zaproponowana liczba 5 tys. wniosków wydaje się bardzo niska i będzie wymagała dużego zaangażowania komórek wskazanych do opiniowania wniosku (...) KG RP w Stambule miał w OPZ 37 000 na 2 lata, tj. 18 500 rocznie, a tu mowa o 5 000 w roku kalendarzowym? Mając na uwadze ust. 2, to może być jeszcze suma wniosków we wszystkich placówkach mających siedzibę w kraju urzędowania. (...) Wydaje się, że bardziej zasadnym jest procedowanie wniosku w DK w momencie osiągnięcia progu, od którego stosowanie przepisów Pzp staje się obligatoryjne.*

Po uzyskaniu stanowisk komórek MSZ w dniu 10 sierpnia 2022 r. Dyrektor DK Marcin Jakubowski skierował do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka notatkę decyzyjną³¹⁸ w sprawie rozpoczęcia procesu legislacyjnego dotyczącego *nzarz2022*. W związku z zaakceptowaniem notatki w dniu 17 sierpnia 2022 r.³¹⁹ przy piśmie z dnia 18 sierpnia 2022 r.³²⁰ skierowanym do Dyrektora BDG Jakuba Osajdy został przesłany projekt zarządzenia, z prośbą o wyznaczenie legislatora oraz podjęcie prac legislacyjno-redakcyjnych. Na dzień prowadzenia czynności kontrolnych (według stanu na dzień 5 kwietnia 2024 r.) *nzarz2022* nie zostało wydane, a w Ministerstwie nie były prowadzone prace nad zarządzeniem w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzeniu usługodawcom

³¹⁶ Pismo DW.220.118.2022/AJ z dnia 23 czerwca 2022 r.

³¹⁷ Pismo BDG.0124.47.2022/2 z dnia 27 czerwca 2022 r.

³¹⁸ Notatka DK.3301.11.2022/8 z dnia 10 sierpnia 2022 r.

³¹⁹ *Vide* wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

³²⁰ Pismo DK.3301.11.2022/9 z dnia 18 sierpnia 2022 r.

zewnątrznym przez placówki zagraniczne określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych³²¹.

(akta kontroli str. 8746-8761, 9434-9535, 21692-21713)

Ad. 12. Projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu pn. *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022.*

W okresie objętym kontrolą nie obowiązywał oficjalny dokument, w którym spójnie i kompleksowo zostałyby ujęte założenia polityki migracyjnej państwa. Ostatnim sformalizowanym dokumentem w tym zakresie był przyjęty przez RM w dniu 31 lipca 2012 r. program *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*³²². Został on jednak unieważniony w 2016 r. W 2018 r. RM przyjęła opracowany pod kierunkiem Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju dokument *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*, jednak odnosił się on głównie do kwestii gospodarczych, związanych przede wszystkim z potrzebami rynku pracy³²³.

Uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*³²⁴ określono listę projektów strategicznych. W obszarze „Bezpieczeństwo narodowe” (w części „Wzmocnienie ochrony granic i kontrola migracji”) ujęto do opracowania projekt strategiczny *Polityka Migracyjna Polski – opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładającej m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa*. Zgodnie z ustalonym harmonogramem przygotowanie przez podmiot odpowiedzialny (Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Ministrem Rozwoju, Ministrem Rodziny Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Infrastruktury i Budownictwa) projektu dokumentu, jego akceptacja przez Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Rozwoju oraz przekazanie dokumentu na RM (tam, gdzie to wymaga przyjęcia przez RM) miało nastąpić w 2017 r., natomiast zakładany okres realizacji działań wskazanych w projekcie dokumentu miał mieć miejsce od 2017 r.

Pierwszy roboczy dokument pt. *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.* opracowany został w MSWiA w połowie 2019 r., jednak spotkał się on z krytyką środowisk naukowych i opinii publicznej, a także z negatywną oceną Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk³²⁵. W połowie grudnia 2019 r. decyzję o opracowaniu nowej wersji dokumentu dotyczącego polityki migracyjnej podjęto w ramach Zespołu ds. Migracji³²⁶.

ZdsM został utworzony zarządzeniem nr 12 Prezesa RM z dnia 14 lutego 2007 r. w sprawie utworzenia *Zespołu do Spraw Migracji* (ze zm.), którego przewodniczącym był minister właściwy do spraw wewnętrznych, a w jego skład wchodził w charakterze członka m.in. wyznaczony przez ministra do spraw

³²¹ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r. oraz wyjaśnienia DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³²² <https://archiwum.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/10149.Rada-Ministrow-przyjela-dokument-Polityka-migracyjna-Polski.html>

³²³ *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, pod red. Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, 2020.

³²⁴ M.P. poz. 260.

³²⁵ S. Łodziński, M. Szonert, *Polityka migracyjna “bez polityki”*. *Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016-2022*, Luty 2023, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, www.migracje.uw.edu.pl

³²⁶ Dalej także: ZdsM.

zagranicznych sekretarz lub podsekretarz stanu (§ 2 pkt 3 lit. a). W badanym okresie do składu ZdsM:

- w dniu 8 maja 2018 r.³²⁷ Minister SZ Jacek Czaputowicz wyznaczył (w miejsce odwołanego Bartosza Cichockiego) Andrzeja Papierza, Podsekretarza Stanu w MSZ, a w przypadku nieobecności zastępować go miał Bartosz Grodecki, Dyrektor DK;
- w dniu 17 grudnia 2018 r.³²⁸ Minister SZ Jacek Czaputowicz wyznaczył (w miejsce odwołanego Andrzeja Papierza) Piotra Wawrzyka, Podsekretarza Stanu w MSZ, a w przypadku nieobecności zastępować go miał Bartosz Grodecki, Dyrektor DK (pismem z dnia 18 grudnia 2018 r.³²⁹ Piotr Wawrzyk poinformował, że w XXII posiedzeniu ZdsM w dniu 19 grudnia 2018 r. ze strony MSZ udział weźmie Beata Brzywczy, Zastępca Dyrektora DK);
- w dniu 10 grudnia 2019 r.³³⁰ Minister SZ Jacek Czaputowicz wyznaczył Piotra Wawrzyka, Sekretarza Stanu w MSZ;
- w dniu 25 marca 2020 r.³³¹ Minister SZ Jacek Czaputowicz wyznaczył Piotra Wawrzyka, Sekretarza Stanu w MSZ, a w przypadku nieobecności zastępować go miał Łukasz Lutostański, Dyrektor DK;
- w dniu 19 lutego 2021 r.³³² Minister SZ Zbigniew Rau wyznaczył Piotra Wawrzyka, Sekretarza Stanu w MSZ, a w przypadku nieobecności zastępować go miał Łukasz Lutostański, Dyrektor DK;
- w dniu 15 września 2021 r.³³³ Minister SZ Zbigniew Rau wyznaczył Piotra Wawrzyka, Sekretarza Stanu w MSZ, a w przypadku nieobecności zastępować go miał Marcin Jakubowski, Dyrektor DK.

Wyznaczonym do ZdsM przedstawicielom MSZ nie przekazywano wskazówek, wytycznych itp. Ministra SZ i innych członków kierownictwa Ministerstwa w zakresie realizacji zadań w ZdsM³³⁴.

Projekt dokumentu dotyczącego polityki migracyjnej miał zostać przygotowany do końca połowy 2020 r. Ostatecznie ZdsM w grudniu 2020 r. przygotował, a w styczniu 2021 r. zaakceptował dokument diagnostyczny pt. *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*³³⁵, który stał się podstawą prac nad projektem dokumentu określającego priorytety polityki migracyjnej państwa. Wynikiem tego procesu była uchwała ZdsM z dnia 25 maja 2021 r. w sprawie zatwierdzenia i rekomendowania do przyjęcia przez RM dokumentu wykonawczego pt. *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022*³³⁶. Dokument ten był przedmiotem konsultacji publicznych, a do zgłoszonych w ich ramach uwag w dniu 12 sierpnia 2021 r. Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk przekazał stanowisko MSZ wraz z propozycjami zmian tego dokumentu³³⁷. Stanowisko MSZ dotyczyło m.in.:

³²⁷ Pismo BDG.004.36.2018/1 z dnia 8 maja 2018 r.

³²⁸ Pismo BDG.004.62.2018/1 z dnia 17 grudnia 2018 r.

³²⁹ Pismo DK.004.3.2018/1 z dnia 18 grudnia 2018 r.

³³⁰ Pismo BDG.004.40.2019/1 z dnia 10 grudnia 2019 r.

³³¹ Pismo BDG.004.23.2020/1 z dnia 25 marca 2020 r.

³³² Pismo BDG.004.3.2021/2 z dnia 19 lutego 2021 r.

³³³ Pismo BDG.004.13.2021/1 z dnia 15 września 2021 r.

³³⁴ *Vide* wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

³³⁵ <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego>

³³⁶ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023>

³³⁷ Pismo DK.3330.6.2021/3 z dnia 12 sierpnia 2021 r.

- uwagi Business Centre Club³³⁸ i związku pracodawców ABSL (Związek Liderów Sektora Usług Biznesowych)³³⁹ proponującej, aby w dokumencie tym większy nacisk położono na potrzebę usprawniania procesów wydawania wiz w celu wykonywania pracy w Polsce, w szczególności poprzez obiektywizację przesłanek udzielenia wiz, ujednoczenie praktyk poszczególnych konsulatów RP oraz zwiększenie dostępności wizyt w konsulatach RP i centrach wizowych dla cudzoziemców zamierzających się ubiegać o wizę krajową w celu wykonywania pracy w Polsce. MSZ odpowiedziało (lp. 90): *Wnioski wizowe rozpatrywane są zgodnie z zasadami określonymi w ustawie (...) o cudzoziemcach – w przypadku wiz krajowych oraz w (...) [WKW – przyp. NIK] – w przypadku wiz Schengen. (...) Każda sprawa wymaga indywidualnego podejścia, bowiem sytuacja cudzoziemców może być różna, nawet jeżeli obiektywnie jest ona tożsama. Ujednoczenie praktyk może dotyczyć jedynie strony technicznej przyjmowania wniosków wizowych, a nie strony merytorycznej i podejmowanych decyzji. Liczba dostępnych wizyt dla cudzoziemców musi być dostosowana do możliwości ich obsługi przez poszczególne urzędy konsularne lub centra przyjmowania wniosków wizowych. W krajach, gdzie popyt na wizy (realny lub generowany sztucznie) przekracza możliwości ich obsługi wdrażany jest outsourcing wizowy. Na podstawie nowelizacji ustawy o cudzoziemcach (...) wdrożone zostały przepisy pozwalające na podejmowanie decyzji wizowych również przez Ministra Spraw Zagranicznych;*
- uwagi Konfederacji Lewiatan pozytywnie oceniającej koncepcję stworzenia „szybkiej ścieżki” dla wybranych – m.in. ze względu na potrzeby rynku pracy – grup cudzoziemców. Pozwalamy sobie jednak zwrócić uwagę na przygotowany przez Konfederację Lewiatan i przekazany do Urzędu ds. Cudzoziemców projekt stworzenia „Fast Track” dla rzetelnych i wiarygodnych pracodawców (...) stworzenie „szybkiej ścieżki” dla określonych kategorii pracodawców jest istotniejsze i powinno mieć wyższy priorytet niż stworzenie „szybkiej ścieżki” dla określonych kategorii cudzoziemców. MSZ (wspólnie z UdsC oraz Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii) odpowiedziało (lp. 94): *Wiza wydawana jest dla konkretnego cudzoziemca na podstawie złożonego przez niego wniosku oraz dokumentów uzupełniających odnoszących się do jego sytuacji. Przepisy wizowe nie mogą być konstruowane pod kątem określonych grup pracodawców mających zatrudniać cudzoziemców;*
- uwagi BCC i ABSL, że popierającej i pozytywnie oceniającej wszystkie zadania zakreślone w opiniowanym dokumencie w zakresie zapewnienia wysokiego udziału cudzoziemców o wysokich kwalifikacjach, jak i robotników wykwalifikowanych, w polskim rynku pracy. W tym kontekście, opiniowany dokument powinien jednak dodatkowo kłaść nacisk na wdrażanie ułatwień w uzyskiwaniu odpowiednich wiz przez cudzoziemców posiadających wysokie kwalifikacje, zamierzających wykonywać w Polsce pracę wymagającą takich kwalifikacji (...). MSZ (wspólnie UdsC i MSWiA) odpowiedziało (lp. 100): *Polityka migracyjna przewiduje stworzenie założeń nowej, uproszczonej polityki wizowej, a także „szybkiej ścieżki” dla wybranych grup cudzoziemców. Niemniej jednak, mając na uwadze, że Polityka migracyjna jest dokumentem ramowym, nie będą w nim umieszczane*

³³⁸ Dalej także: BCC.

³³⁹ Dalej także: ABSL.

informacje, które kategorie cudzoziemców zostaną uwzględnione w ramach ww. rozwiązań;

- uwagi Ośrodka Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, iż warto doprecyzować, jakie kategorie cudzoziemców będą należeć do „wybranych” w ramach szybkiej ścieżki wizowej. MSZ odpowiedziało (lp. 117): *Polityka migracyjna jest dokumentem ramowym. Nie będzie szczegółowo precyzować, które kategorie cudzoziemców zostaną uwzględnione w ramach szybciej ścieżki wizowej. Kwestia ta będzie uzgadniana na bieżąco z odpowiednimi resortami.*

MSZ na poziomie Stałego Komitetu RM nie zgłaszało uwag do ww. dokumentu wykonawczego. Natomiast na poziomie RM dokument zaplanowany został do rozpatrzenia na posiedzeniu w dniu 19 października 2021 r. W notatce informacyjnej przygotowanej w tym dniu przez Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego dla Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka wskazano³⁴⁰ w szczególności, że: *Dokument „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021-2022” jest efektem wspólnej pracy wielu organów administracji rządowej zaangażowanych w problematykę migracji. Został przygotowany w ramach prac międzyresortowego Zespołu ds. Migracji, a także skierowany do konsultacji publicznych. Dokument został uzgodniony z MSZ. Przyjęcie ww. dokumentu jest pożądane z punktu widzenia pracy polskich konsulów. Będzie stanowił dla nich wytyczne w procesie oceny wniosków wizowych składanych przez cudzoziemców za granicą. Wprowadza bowiem pewne kierunkowe wytyczne dla organizacji procesów wizowych, a jednocześnie określa preferencje polityki migracyjnej Polski. Na wniosek MSWiA dokument ten został zdjęty z porządku posiedzenia i nie został już ponownie wniesiony pod obrady RM³⁴¹. Ostatecznie został wycofany z dalszych prac w IV kwartale 2022 r.³⁴²*

Według wyjaśnień Dyrektora DK, Justyny Chrzanowskiej³⁴³: *Brak wyznaczenia kierunków oraz sposobów realizacji polityki migracyjnej ma znaczenie dla całego aparatu państwa, organów, służb i instytucji, których działalność odnosi się do kwestii cudzoziemców. Dokument taki zawiera z reguły głęboką analizę sytuacji w kraju, w różnych jego wymiarach i obszarach oraz analizę sytuacji międzynarodowej, istniejących zagrożeń i możliwych szans, co pozwala na horyzontalne ujęcie potrzeb krajowej polityki migracyjnej, uwzględniając w niej m.in. takie elementy, jak kwestie rynku pracy, działalności gospodarczej, współpracy naukowej i działalności akademickiej oraz dokonując oceny bezpieczeństwa migracji (jej skutków dla sytuacji w kraju) – istniejących zagrożeń i możliwości ich przeciwdziałaniu. (...) Dokument rządowy określający politykę migracyjną państwa stanowi wytyczną dla wszystkich organów administracji publicznej, co do kierunków i sposobów działania. Daje więc gwarancje, że działalność wszystkich podmiotów w kraju nastawiona jest na realizację tych samych celów, jest zbieżna między nimi, co sprawia, że nie występuje atomizacja działań. (...) Brak takiego dokumentu, jakkolwiek nie musiał mieć bezpośredniego wpływu na sposób rozpatrywania wniosków wizowych (chyba, żeby w takim dokumencie rządowym określono kierunki zmian legislacyjnych mających wpływ na sposób rozpatrywania tych spraw), sprawił, że zarówno kierunki, jak i sposoby realizacji polityki migracyjnej leżały w gestii wielu organów administracji, które w sposób najbardziej odpowiadający ich potrzebom mogły je kształtować. (...)*

³⁴⁰ Notatka DK.3330.11.2021/1 z dnia 19 października 2021 r.

³⁴¹ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

³⁴² <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023>.

³⁴³ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

Brak takiej polityki rodzi szereg problemów z punktu widzenia m.in. służb konsularnych, stwarza duży margines dowolności czy uznaniowości w kontekście podejmowania decyzji wizowych. Absolutnie nie sprzyja spójności podejmowanych działań w obszarze cudzoziemców. W kwestiach wizowych brak jednolitej polityki migracyjnej przenosi ciężar podejmowania decyzji na konsula, co może skutkować podejmowaniem rozbieżnych decyzji w ramach identycznego bądź zbliżonego stanu faktycznego sprawy. Założenia polityki migracyjnej są niezwykle istotne w kontekście szacowania ryzyka migracyjnego w procesie wizowym, z czym na co dzień mierzą się konsulowie. Przyjęcie takiej polityki przyczyni się do harmonizacji m.in. procedur wizowych w obszarze jasno określonych zasad identyfikacji zagrożeń migracyjnych.

W MSZ nie były znane przyczyny wycofania się z dalszych prac nad tym dokumentem. Departament Konsularny nie przygotowywał żadnego pisma dla członka Kierownictwa MSZ do MSWiA lub KPRM zmierzającego do ustalenia przyczyn wycofania dokumentu z dalszych prac i nie posiadał wiedzy, czy w trakcie prac Zespołu ds. Migracji taka informacja była przekazana członkom Zespołu, albo czy nastąpiło to w innej formie³⁴⁴.

Dyrektor DK wyjaśniła³⁴⁵: *W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji trwają prace nad stworzeniem strategii migracyjnej Polski na lata 2025-2030. W styczniu br. został reaktywowany Międzyresortowy Zespół ds. Migracji, którego pierwsze posiedzenie – z udziałem przedstawicieli MSZ – odbyło się w dn. 7 lutego br. Harmonogram prac nad stworzeniem ww. strategii został przedstawiony w komunikacie publicznym MSWiA³⁴⁶*

(<https://www.gov.pl/web/mswia/harmonogram-prac-nad-stworzeniem-kompleksowej-odpowiedzialnej-i-bezpiecznej-strategii-migracyjnej-polski-na-lata-2025-2030>).

Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, zeznał³⁴⁷: *Nie przypominam sobie powodów wycofania dokumentu. Nie jestem w stanie odpowiedzieć, czy Zespół został rozwiązany. To, że byłem członkiem zespołu, nie oznacza, że uczestniczyłem w spotkaniach zespołu. Każdy minister, członek zespołu mógł wyznaczyć osoby do uczestnictwa w spotkaniach, z reguły byli to dyrektorzy departamentów, w moim przypadku o ile pamiętam była to Dyrektor Brzywczy, Dyrektor Lutostański i Jakubowski.*

(akta kontroli str. 8746-8761, 9536-9680, 20671-20678, 21692-21713)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pierwszy roboczy projekt rozporządzenia Ministra SZ z dnia ... 2023 r. w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizej krajowej w celu wykonywania pracy został przygotowany³⁴⁸ po upływie niemal roku od dodania do regulacji uoc przepisów art. 77 ust. 10-12 uoc, a formalnie prace nad nim rozpoczęto jeszcze prawie miesiąc później³⁴⁹, co było działaniem nierzetelnym. Dodatkowo, prace nad projektem zostały zaniechane na polecenie Sekretarza

³⁴⁴ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³⁴⁵ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³⁴⁶ <https://www.gov.pl/web/mswia/harmonogram-prac-nad-stworzeniem-kompleksowej-odpowiedzialnej-i-bezpiecznej-strategii-migracyjnej-polski-na-lata-2025-2030>.

³⁴⁷ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

³⁴⁸ Wiadomość e-mail z dnia 13 stycznia 2023 r.

³⁴⁹ Notatka DK.0220.2.2023/1 z dnia 3 lutego 2023 r.

Stanu Piotra Wawrzyka wydane w dniu 7 lipca 2023 r. telefonicznie Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu.

Według wyjaśnień Dyrektor DK, Justyny Chrzanowskiej³⁵⁰: *W projekt opracowania zmian do ustawy o cudzoziemcach włączone były oprócz MSWiA, także 2 ministerstwa współpracujące – MRPiPS oraz MSZ. Wnioskodawcą projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (UD275) było MSWiA, które projekt opracowało. Prace nad projektem ustawy prowadzone były w trybie odrębnym. MSWiA nie wnioskowało do MSZ o sporządzenie i przekazanie na etapie prac legislacyjnych nad projektem ustawy projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizy krajowej w celu wykonywania pracy. Zgodnie z § 60 ust. 3 pkt 7 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, do wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Stały Komitet RM dołącza się projekty aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, co oznacza, że nie muszą to być projekty wszystkich aktów wykonawczych. (...)*

Jeżeli jakkolwiek delegacja zawarta w powołanych przepisach uoc nie przewidywała obligatoryjnego wydania przedmiotowego rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, to zdaniem NIK, charakter, a także motywy dokonanej nowelizacji uoc (projektowanej lub aprobowanej przez MSZ) wskazują wyraźnie, że przedmiotowy akt wykonawczy miał zasadnicze znaczenie dla zrealizowania wprowadzonych unormowań ustawowych. Potwierdza to uzasadnienie projektu *uzmuoc*³⁵¹, z którego wynika, że zmiana przepisów miała zostać skutecznie zrealizowana jeszcze w 2022 r., tj.: *Nowelizacja (...) art. 77 ustawy o cudzoziemcach [tj. dodanie ust. 10-12 określających delegację do wydania rozppk2023 – przyp. NIK] przy równoległym zabezpieczeniu środków na utworzenie 12 etatów w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w 2022 r. z przeznaczeniem na obsługę wniosków wizowych przyjmowanych przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej w placówkach dyplomatycznych i urzędach konsularnych na Ukrainie, a pochodzących od cudzoziemców należących do priorytetowych kategorii oraz utworzenie 15 etatów pracowników miejscowych w placówkach na Ukrainie do obsługi procesu wizowego (personel pomocniczy) przyczyni się do przyśpieszenia procesu wizowego.*

W ocenie NIK, tego, że projekt *rozppk2023* został przygotowany po upływie niemal roku od dodania do regulacji uoc, nie usprawiedliwia również fakt, iż nad zmianami uoc współpracowały trzy ministerstwa. Dodatkowo NIK zauważa, że zgodnie z § 60 ust. 3 pkt 7 RpRM, do wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Stały Komitet RM dołącza się projekty aktów wykonawczych o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji i nie wpływa na ten obowiązek fakt, czy organ uprawniony do wydania aktu wykonawczego jest autorem projektu czy współpracującym przy jego opracowaniu.

(akta kontroli str. 9193-9214, 9221-9234, 10026-10035, 21692-21713)

2. W rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych zawarto przepis określający Republikę Białorusi jako państwo, w którym cudzoziemcy mogą składać wnioski

³⁵⁰ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³⁵¹ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1681>

o wydanie wizej przez ministra właściwego do spraw zagranicznych. Stanowiło to działanie nierzetelne, gdyż nie odpowiadało założeniom określonym w uzasadnieniu oraz OSR do projektu rozporządzenia, w których wskazano: *proponuje się, by rozwiązanie to, na początkowym etapie jego stosowania, zostało skierowane do obywateli Republiki Białorusi*, a przede wszystkim było sprzeczne z tożsamymi, wyrażonymi w uzasadnieniu projektu, założeniami projektodawcy zmiany ustawy, wprowadzającej do ustawy o cudzoziemcach delegację uprawniającą ministra właściwego do spraw zagranicznych do wydania rozporządzenia³⁵².

Przepis art. 16 pkt 4 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw z dniem 9 lutego 2021 r. dodał przepis art. 66 ust. 1a ustawy o cudzoziemcach, zgodnie z którym wizej może również wydać albo odmówić jej wydania minister właściwy do spraw zagranicznych. Jako uzasadnienie³⁵³ dla projektowanej zmiany wskazano trudne do przezwyciężenia przeszkody w wykonywaniu funkcji i czynności konsularnych (ostatnie wydarzenia na Białorusi i bezprecedensowa decyzja tamtejszego MSZ zakończona ogromnym uszczupleniem składu polskiego przedstawicielstwa dyplomatycznego i urzędów konsularnych³⁵⁴) oraz rosnące koszty związane z wykonywaniem czynności konsularnych. Równocześnie założono, że przyznana ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych kompetencja w zakresie podejmowania decyzji w sprawach wiz Schengen oraz wiz krajowych, nie będzie miała zastosowania do nieograniczonej liczby krajów. Dlatego też planuje się wydanie rozporządzenia, w którym minister właściwy do spraw zagranicznych określi państwa, w których wnioski wizowe będą mogły być składane do ministra właściwego do spraw zagranicznych. (...) W obecnej sytuacji, rozwiązanie to byłoby szczególnie skierowane wobec obywateli Białorusi.

Przepis art. 16 pkt 4 *uzmCOV* z dniem 9 lutego 2021 r. dodał również do regulacji *uoc* przepis art. 66 ust. 8 i 9, zgodnie z którymi minister właściwy do spraw zagranicznych zyskał uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizej przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, uwzględniając potrzebę zapewnienia sprawnej obsługi cudzoziemców, z możliwością określenia w tym rozporządzeniu dodatkowych warunków, po spełnieniu których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizej do ministra właściwego do spraw zagranicznych. Rozpoczęcie prac nad projektem przedmiotowego rozporządzenia nastąpiło w dniu 7 kwietnia 2021 r. W tym dniu Dyrektor DK skierował do nadzorującego prace DK członka kierownictwa MSZ, tj. Sekretarza

³⁵² Jakkolwiek bowiem treść projektu rozporządzenia i samego rozporządzenia była zgodna z delegacją ustawową (art. 66 ust. 8 *uoc*), to nie odpowiadała założeniom leżącym u podstaw nowelizacji *uoc*, co wynika z uzasadnienia ustawy zmieniającej, a także z uzasadnienia i OSR do projektu rozporządzenia. Tym założeniom można było uczynić zadość poprzez skorzystanie z możliwości określenia dodatkowych warunków, o których mowa w art. 66 ust. 9 *uoc*. Jak się wydaje, przepis ten dawał ministrowi narzędzie (wprawdzie istotnie bardzo elastyczne, lecz po pierwsze występowało domniemanie zgodności *uoc* z przepisami Konstytucji RP i odpowiednio rozporządzenia z *uoc*, a po drugie taka regulacja w rozporządzeniu zawęzałaby wyłącznie wyjątek od reguły, jakim jest wydawanie decyzji wizowych przez organ centralny) do uczynienia zadość oczekiwaniom ustawodawcy. Możliwości tej nie wykorzystano. Tym samym projekt rozporządzenia był co prawda legalny (mieścił się w delegacji art. 66 ust. 8 *uoc*), ale był nierzetelny (niezgodny z intencjami leżącymi u podstaw jego wydania), a treść uzasadnienia i OSR wprowadzała w błąd (prezentowała nieprawdziwe intencje wydania rozporządzenia).

³⁵³ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=828-A>

³⁵⁴ Wyproszenie z terytorium Republiki Białorusi ponad 30 dyplomatów RP, głównie konsulów.

Stanu Piotra Wawrzyka, notatkę decyzyjną w sprawie rozpoczęcia procesu legislacyjnego, w której przedstawiono założenia projektu i sam projekt wraz z uzasadnieniem i OSR. Zgodnie z tą notatką, uzasadnieniem do projektu oraz OSR-em *proponuje się, by rozwiązanie to, na początkowym etapie jego stosowania, zostało skierowane do obywateli Republiki Białorusi*. Dalej wskazano, że wynika to ze wskazanych przy zmianie utrudnień w dostępie do polskich służb konsularnych i w obsłudze interesantów wizowych. Notatka ta została przyjęta w dniu 9 kwietnia 2021 r.³⁵⁵, a w dniu 22 kwietnia 2021 r. projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych pod numerem 59³⁵⁶ i skierowany do uzgodnień międzyresortowych. Ostatecznie Minister SZ podpisał rozporządzenie w dniu 28 maja 2021 r., następnie zostało ono opublikowane w Dzienniku Ustaw w dniu 31 maja 2021 r. i weszło w życie z dniem 15 czerwca 2021 r.

Pomimo, że opisany instrument i mechanizm składania wniosków wizowych od początku miał dotyczyć wniosków obywateli Republiki Białorusi, finalnie objął wnioski wizowe składane na terytorium Republiki Białorusi, a więc także przez obywateli innych państw, także tych których nie dotyczyły argumenty przemawiające na zastosowaniem ww. rozwiązania wobec obywateli Republiki Białorusi.

Były Dyrektor DK, Marcin Jakubowski, w odpowiedzi na pytania NIK w tym zakresie, wyjaśnił³⁵⁷: *Tak widzę różnicę, ale ja wtedy nie zajmowałem się tematyką wizową. Zmiany w przepisach uoc to był przełom 2020/2021, wtedy dyr. był Łukasz Lutostański*

Były Dyrektor DK, Łukasz Lutostański zeznał³⁵⁸: *Według mojej najlepszej wiedzy użycie stwierdzenia „Państwa, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych – Republika Białorusi” wynikało z regulacji określających właściwość konsula w kodeksie wizowym Schengen. Regulacje te dotyczyły wiz Schengen, ale miały też odpowiednio zastosowanie do wiz krajowych. Nad tym rozporządzeniem pracowała dyr. Brzywczy i ona zna szczegóły. Na pewno nie było naszą intencją tworzenie systemu obsługi wizowej dla cudzoziemców legalnie przebywających na terenie Białorusi.*

Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk zeznał³⁵⁹: *W przedmiotowym zakresie właściwym do udzielenia odpowiedzi jest Departament Konsularny.*

Dyrektor Departamentu Konsularnego, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła³⁶⁰: *Mając jednocześnie na uwadze, iż znaczna część pytań odnosi się do zadań Departamentu Konsularnego, których realizacja była nadzorowana przez ówczesną dyrekcję tej komórki organizacyjnej, w odpowiedzi na ww. pismo, celem wskazania ówczesnego sposobu postrzegania tematu, a nie informacji przetworzonej i zweryfikowanej dzisiejszą perspektywą, uwzględniono w odpowiednim zakresie wyjaśnienia przekazane przez panią Beatę Brzywczy, była zastępczynią dyrektora Departamentu Konsularnego (do dn. 26 października 2023 r.). (...).*

³⁵⁵ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

³⁵⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12346003>

³⁵⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 13 marca 2024 r.

³⁵⁸ Protokół przesłuchania świadka Łukasza Lutostańskiego z dnia 19 marca 2024 r.

³⁵⁹ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

³⁶⁰ Pismo znak DK.080.6.2023/93 z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, w wyjaśnieniach Dyrektor DK, Justyny Chrzanowskiej³⁶¹, zawarta została odpowiedź przygotowana przez byłą Zastępcę Dyrektora DK, Beatę Brzywczy, w brzmieniu: *Delegacja ustawowa do wydania powyższego rozporządzenia wskazywała, że minister właściwy do spraw zagranicznych może określić, w drodze rozporządzenia, państwa, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, uwzględniając potrzebę zapewnienia sprawnej obsługi cudzoziemców (...). Jednocześnie, w ust. 9 tego artykułu wskazano, że minister właściwy do spraw zagranicznych może również określić dodatkowe warunki, po spełnieniu których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy do ministra właściwego do spraw zagranicznych. Przez „dodatkowe warunki” rozumiano jednak inne niż podmiotowe kryteria uzależniające możliwość złożenia wniosku do ministra właściwego do spraw zagranicznych od ich spełnienia (np. w zależności od celu lub rodzaju wizy). Kryteria podmiotowe, czyli odnoszące się do obywatelstwa wnioskodawców nie były rozważane. Wynikało to z tego, że ogólne zasady składania wniosków wizowych wynikają z rozporządzenia PE i Rady PE i Rady (WE) 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks wizowy – stosowanego zarówno do wiz Schengen, jak i do wiz krajowych – na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach. Przepisy rozporządzenia PE i Rady nie ograniczają możliwości składania wniosków wizowych do konsulatów wydających wizy mających swoje siedziby w państwach trzecich (lub organów centralnych) od posiadania przez wnioskodawcę obywatelstwa tego państwa trzeciego. Rozstrzygającym kryterium w tym przypadku jest fakt zamieszkiwania w danym państwie trzecim (lub pobytu – wówczas jednak wnioskodawca może złożyć wniosek wizowy jedynie za zgodą konsula/organu centralnego). (...) „kryterium narodowościowe” nie było traktowane jako „dodatkowe warunki”, po spełnieniu których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy do ministra właściwego do spraw zagranicznych. Z uwagi na to, że to rozwiązanie prawne adresowane było głównie do obywateli Białorusi (w zdecydowanej większości przypadków urzędnicy MSZ rozpatrywali wnioski wizowe pochodzące od obywateli Białorusi) zarówno w uzasadnieniu, jak i w OSR używano odwołania do tej grupy cudzoziemców, jednak tekst normatywny aktu nie wykluczał możliwości przyjmowania wniosków wizowych od obywateli innych państw trzecich, którzy mieszkali na Białorusi. Ich bowiem również dotknęła w równym stopniu, jak obywateli Białorusi, sytuacja związana z ograniczeniem liczby personelu dyplomatycznego i konsularnego polskich placówek, a więc również oni doznali ograniczeń w możliwości składania wniosków wizowych. Celem wprowadzenia tych przepisów było ograniczenie skutków tego ograniczenia kadrowego na przebieg procesu wizowego na Białorusi.*

Nie kwestionując powyższego stanowiska MSZ, NIK ocenia, że zarówno w notatce decyzyjnej w sprawie rozpoczęcia procesu legislacyjnego, w której przedstawiono założenia projektu i sam projekt, jak i w uzasadnieniu i OSR, należało w takim wypadku ująć Republikę Białorusi jako państwo, w którym cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, a nie propozycję by rozwiązanie to, na początkowym etapie jego stosowania, zostało skierowane do obywateli Republiki Białorusi. Treść notatki, uzasadnienia i ORS do projektu rozporządzenia nie były tożsame z samym projektem rozporządzenia. W konsekwencji podstawę do decyzji w procesie legislacyjnym stanowiły inne rozwiązania niż finalnie znalazły się w rozporządzeniu. Projekt rozporządzenia był co prawda legalny (mieścił się

³⁶¹ Pismo znak DK.080.6.2023/93 z dnia 29 kwietnia 2024 r.

w delegacji art. 66 ust. 8 *uoc*), lecz był nierzetelny (niezgodny z intencjami leżącymi u podstaw jego wydania), a treść uzasadnienia i OSR wprowadzała w błąd akceptującego, a następnie podpisującego *rozp2021* oraz wszystkie osoby zapoznające się z projektem co do intencji wprowadzenia takich rozwiązań prawnych. OSR nie pokazywał tym samym również wszystkich skutków i ryzyk mogących wynikać z przyjęcia procedowanego projektu rozporządzenia, w tym również dotyczących aplikowania o wize z terytorium Republiki Białorusi przez osoby będące obywatelami innych państw i przybywających na terytorium Republiki Białorusi w celu ubiegania się o możliwość wjazdu z tego państwa na terytorium strefy Schengen.

Przedstawiając powyższe, NIK zwraca uwagę na fakt, że na podstawie tego rozporządzenia, według stanu na dzień 25 kwietnia 2024 r. (ok. godz. 15:00), wydano łącznie 531 196 wiz (36 699 w 2021 r., 217 654 w 2022 r., 226 678 w 2023 r. i 50 165 w 2024 r.) w tym m.in. 594 wize (122 w 2021 r., 297 w 2022 r., 159 w 2023 r. i 16 w 2024 r.) dla obywateli Federacji Rosyjskiej.

(akta kontroli str. 8746-8761, 20105-20125, 20083-20095, 20661-20669 21793-21799, 21835)

3. Minister SZ w przypadku rozporządzenia Ministra SZ z dnia 28 maja 2021 r. *w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wize przez ministra właściwego do spraw zagranicznych* nie przygotował OSR *ex post*, tj. ewaluacji efektów projektu po pierwszych dwóch latach stosowania rozwiązania przyjętego w tym rozporządzeniu. Stanowiło to naruszenie § 152 ust. 1 pkt RpRM, zgodnie z którym członek RM właściwy w sprawach regulowanych danym aktem normatywnym przygotowuje ocenę jego funkcjonowania, zwaną dalej „OSR *ex post*”, jeżeli wynika to z OSR projektu aktu normatywnego.

W punkcie 12 OSR *ex ante* dla projektu *rozp2021* wskazano: *Przewiduje się, że pierwsze rezultaty wprowadzonego rozwiązania będą widoczne w pierwszym roku jego stosowania. Dokonanie ewaluacji efektów projektu nastąpi po pierwszych dwóch latach stosowania rozwiązania. Miernikiem oceny skuteczności proponowanego rozwiązania będą dane liczbowe dotyczące liczby składanych przez cudzoziemców wniosków wizowych, rozpatrywanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, zestawione z dotychczas zgromadzonymi statystykami w tych samych sprawach. Ewaluacja efektów nastąpi zatem przed poszerzeniem terytorialnego zakresu stosowania proponowanego rozwiązania.*

Dyrektor DK Jakub Wawrzyniak wyjaśnił³⁶², że *Departament Konsularny przedstawił w notatce decyzyjnej z dnia 30 grudnia 2022 r. dla Ministra Spraw Zagranicznych p. Zbigniewa Rau w sprawie koncepcji rozwoju Centrum Decyzji Wizowych sygn. akt DK.0112.175.2022/1 opis stanu obecnego na dzień sporządzenia notatki. Departament Konsularny nie przygotował do chwili obecnej dokumentu odrębnego obejmującego ewaluację efektów projektu po 2 latach funkcjonowania Centrum Decyzji Wizowych.*

Były Dyrektor DK, Jakub Wawrzyniak zeznał³⁶³: *Nie mam wiedzy, dlaczego ta ewaluacja nie miała miejsca. Jest to obszar na skrzyżowaniu Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością i DK. Nie pamiętam, abym podejmował działania w tej sprawie, nie znam również decyzji ministra w tym zakresie.*

³⁶² Pismo znak DK.308.38.2023/1 z dnia 6 grudnia 2023 r.

³⁶³ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Wawrzyniaka z dnia 26 marca 2024 r.

Według wyjaśnień Dyrektora DK, Justyny Chrzanowskiej³⁶⁴: *Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, weszło w życie 15 czerwca 2021 r. W czasie, gdy rozpoczęto prace nad projektem nowego rozporządzenia nie upłynęły jeszcze 2 lata stosowania obowiązującego rozporządzenia. Prace nad OSR ex post nie zostały podjęte w późniejszym terminie z powodu wycofania z uzgodnień międzyresortowych projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych (nr z wykazu 77) na początku lipca 2023 r. Dalej wyjaśniła również: Ministrowi SZ nie przekazywano informacji o konieczności sporządzenia OSR ex post po dwóch latach stosowania rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.*

W ocenie NIK, fakt rozpoczęcia prac nad projektem nowego rozporządzenia, a następnie jego wycofania z uzgodnień międzyresortowych i zaprzestania prac nad projektem, nie zwalnia z obowiązku wskazanego w punkcie 12 OSR ex ante dla projektu *rozp2021*, czyli przygotowania OSR ex post, tj. ewaluacji efektów projektu po pierwszych dwóch latach stosowania rozwiązania przyjętego w tym rozporządzeniu, który w toku prowadzenia czynności kontrolnych pozostawał nadal aktualny.

(akta kontroli str. 8922-8925, 10026-10035, 20096-20104, 21692-21713)

4. Minister SZ w przypadku zmian projektowanych w rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia ... 2023 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych nie przedstawił szczegółowego uzasadnienia proponowanych rozwiązań, w tym w szczególności w zakresie określenia projektowanej listy państw, z których wnioski wizowe miały podlegać rozpatrywaniu na zasadach szczególnych. Stanowiło to naruszenie § 27 ust. 3 pkt 1 i 3 RpRM, zgodnie z którym uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu oraz wykazywać różnicę między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym (przewidywane skutki prawne wejścia aktu w życie).

Ponadto zaproponowane przez Ministra SZ rozwiązania były sprzeczne z wyrażoną w art. 4 WKW (który określił, że na zasadzie odstępstwa od wydawania wiz przez konsula państwa członkowskie mogą postanowić, że rozpatrywaniem wniosków i podejmowaniem decyzji w ich sprawie zajmują się organy centralne) oraz art. 66 ust. 1 uoc zasadą rozpatrywania wniosków wizowych i wydawania decyzji w sprawie wiz przez konsula, a ich skutkiem mogło być zwiększenie zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

W uzasadnieniu projektu *nrozp2023* podano m.in., że *wobec zmieniających się uwarunkowań i potrzeb minister właściwy do spraw zagranicznych zakłada rozszerzenie grupy państw, na terytorium którym możliwe będzie składanie wniosków o wydanie wiz do ministra właściwego do spraw zagranicznych, a ponadto określenie w rozporządzeniu warunków, jakie będą musieli cudzoziemcy zamierzający ubiegać się w wymienionych poniżej państwach o wydanie wiz. Celem planowanych zmian jest zwiększenie liczby państw,*

³⁶⁴ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

objętych rozporządzeniem jak również stworzenie warunków prawnych do stopniowego obejmowania kolejnych krajów rozwiązaniem, które wprowadzono pierwotnie dla Białorusi. W przypadku tych dodatkowych państw uzasadnieniem dla współdzielenia kompetencji w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych przez konsulów i urzędników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, działających z upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych jest rosnąca liczba wniosków wizowych, które cudzoziemcy chcą składać za granicą, przy ograniczonych możliwościach kadrowo-organizacyjnych placówek zagranicznych i rosnących kosztach obsługi tych wniosków za granicą. (...) przewiduje się, że przyjmowanie wniosków o wydanie wiz w celu ich rozpatrzenia przez ministra właściwego do spraw zagranicznych będzie obejmowało następujące kraje: Republikę Armenii, Republikę Azerbejdżanu, Republikę Białorusi, Republikę Filipin, Gruzję, Republikę Indii, Republikę Indonezji, Islamską Republikę Iranu, Państwo Katar, Republikę Kazachstanu, Państwo Kuwejt, Republikę Mołdawii, Federalną Republikę Nigerii, Islamską Republikę Pakistanu, Królestwo Tajlandii, Republikę Turcji, Ukrainę, Republikę Uzbekistanu, Socjalistyczną Republikę Wietnamu, Państwo Zjednoczonych Emiratów Arabskich.

Powyższe uzasadnienie nie spełniało jednak wymogów określonych w przywołanym § 27 ust. 3 pkt 1 i 3 RpRM, ponieważ nie wyjaśniało wyboru listy państw (w toku prac legislacyjnych lista ta ulegała zmianom, które nie były wyjaśnione w sposób transparentny³⁶⁵), przesłanek przyjętych dla dodatkowych warunków wymaganych dla cudzoziemców ubiegających się o wydanie wizy z terytorium Białorusi i Ukrainy oraz dla cudzoziemców w pozostałych państwach, w tym czy złożenie wniosku w Republice Białorusi jest możliwe za pośrednictwem usługodawcy zewnętrznego, o którym mowa w art. 43 WKW. Uzasadnienie to nie określało też dodatkowych warunków, po spełnieniu których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy do ministra właściwego do spraw zagranicznych, a jedynie określało przypadki, w których można ubiegać się o wydanie wizy w tym trybie (zmiany w tym zakresie również były dokonywane w toku prac legislacyjnych w sposób nietransparentny³⁶⁶), jak również nie wskazywało różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym oraz jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE³⁶⁷.

(akta kontroli str. 9170-9172, 9182-9184, 9186-9187, 9188-9192)

Podsekretarz Stanu w MSWiA Bartosz Grodecki, który w ramach uzgodnień stanowiska do projektu nrozp2023 m.in. wskazał³⁶⁸: (...) Należy wskazać, że określony w załączniku do projektu rozporządzenia katalog państw, w których cudzoziemcy będą mogli składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, jest niemalże całkowicie złożony z państw należących do kręgu państw wysokiego ryzyka migracyjnego (...) może zatem wiązać się ze zwiększeniem skali nielegalnej migracji do Polski oraz do innych państw członkowskich Unii Europejskiej (...). Spośród zaproponowanej listy 21 państw, w których cudzoziemcy będą mogli składać wnioski o wydanie wizy

³⁶⁵ Korespondencja e-mail z dnia: 30 marca 2023 r., 4 kwietnia 2023 r., 19 kwietnia 2023 r. i 12 maja 2023 r.; pismo BPZZ.0220.5.2023 podpisane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka

³⁶⁶ Wiadomości e-mail z dnia 25 kwietnia 2023 r., 12 maja 2023 r. i 6 czerwca 2023 r.; pisma Zastępcy Dyrektora DK Beatę Brzywczy: nr DK.0220.3.2023/3 z dnia 26 kwietnia 2023 r., nr DK.0220.3.2023/5 z dnia 10 maja 2023 r., nr DK.0220.3.2023/14 z dnia 26 maja 2023 r., nr DK.0220.3.2023/15 z dnia 26 maja 2023 r.; pismo Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka nr BPZZ.0220.5.2023.

³⁶⁷ Pismo Dyrektora Departamentu Oceny Skutków Regulacji w Kancelarii Prezesa RM nr RCA.0641.563.2023 z dnia 23 czerwca 2023 r. oraz pismo Wicedyrektora Departamentu Prawa Konstytucyjnego i Administracyjnego w RCL nr RCL.DPKA.555.185/2023 z dnia 23 czerwca 2023 r.

³⁶⁸ Vide pismo DP-WLM.0232.108.2023.MM, które wpłynęło do MSZ w dniu 30 czerwca 2023 r.

przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, obywatele 9 państw podlegają obowiązkowym konsultacjom wiz Schengen przed wydaniem wizy, zaś obywatele 5 kolejnych bardzo często są podmiotem konsultacji fakultatywnych (na życzenie konsula) w związku z wnioskowaniem m.in. o wizy krajowe w celu wykonywania pracy lub podjęcia studiów.

Odnosząc się do uwag Podsekretarza Stanu w MSWiA były Sekretarz Stanu w MSZ, Piotr Wawrzyk zeznał³⁶⁹: *Uwagi te wpłynęły po terminie uzgodnień międzyresortowych, w moim przekonaniu projektowane przepisy nie zmieniały procedur wizowych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, dlatego, że utrzymana była zasada, że każdy wniosek wizowy podlega sprawdzeniu pod tym kątem. Oczywiście może niektóre zapisy uzasadnienia były nieprecyzyjne i stąd powstałe w tym zakresie nieporozumienia medialne i polityczne. Ale sama idea była słuszna.*

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła³⁷⁰: *W rozporządzeniu znalazły się kraje, w których istniejące urzędy konsularne (stanowiska konsularne) w ocenie dyirekcji Departamentu Konsularnego należało wesprzeć przez urzędników MSZ w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych: Ukraina, Białoruś, Indie (Nepal, Bangladesz), ZEA, Katar, Pakistan, Turcja, Wietnam, Filipiny, Hongkong, Uzbekistan, Iran. Autorem tej notatki była B. Brzywczy. Ujęto urzędy najbardziej obciążone presją wizową. Dyrektor Departamentu Konsularnego, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła również: W związku z zatwierdzeniem przez Pana Ministra Z. Raua koncepcji rozwoju CDW (notatka nr DK.0112.175.2022/1) i przyjęciem, że stan etatowy CDW ma wzrosnąć w 2023 r. do 30 etatów (o dodatkowe 8) lista krajów została rozszerzona o: Kuwejt, Indonezję, Nigerię, Kazachstan, Armenię, Gruzję, Azerbejdżan, Mołdawię, Tajlandię, co wynikało z wewnętrznej analizy DK obciążenia konsulów sprawami wizowymi, w tym w szczególności liczby osób zarejestrowanych w systemie e-konsulat ubiegających się o wizy w celu wykonywania pracy (liczba osób zamierzających ubiegać się o wizy w innych celach była trudna do oszacowania z uwagi na brak podobnego systemu rejestracji, jak przy wizach do pracy) oraz realnymi możliwościami wdrożenia tzw. outsourcingu wizowego, który był punktem wyjścia dla rozpatrywania wniosków wizowych przez MSZ. Wykaz krajów, które powinno zawierać rozporządzenie został przekazany przez B. Brzywczy w mailu w celu opracowania projektu pracownikowi DK. W czasie trwania prac nad projektem do DK wpłynął claris z Ambasady RP w Rijadzie wyrażający zainteresowanie wprowadzeniem outsourcingu również w tym kraju, co spowodowało jego dopisanie do projektu rozporządzenia. Oprócz tych krajów projekt przewidywał również umieszczenie państw Partnerstwa Wschodniego, z uwagi na ich szczególny status w polityce europejskiej i krajowej. Dalej Dyrektor DK, wyjaśniła³⁷¹: *Ponieważ projekt wycofano z uzgodnień międzyresortowych prace nad nim nie toczyły się dalej. Nie przygotowano dokumentu (pisma) odnoszącego się do uwag.**

Zdaniem NIK, uwagi zgłoszone przez Podsekretarza Stanu w MSWiA wskazywały na istotny problem związany z ogólną zasadą wydawania wiz przez konsula (art. 4 WKW oraz art. 66 ust. 1 uoc), jak również rodzące istotne ryzyko zwiększenia zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego³⁷².

³⁶⁹ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

³⁷⁰ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³⁷¹ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³⁷² Pismo Podsekretarza Stanu w MSWiA nr DP-WLM.0232.108.2023.MM, które wpłynęło do MSZ w dniu 30 czerwca 2023 r.

W ocenie NIK, proponowany projekt rozporządzenia, poza brakami formalnymi dotyczącymi sformułowanego uzasadnienia, był również niezgodny z ustawową zasadą rozpatrywania wniosków wizowych i wydawania decyzji w sprawie wiz przez konsula. Jednocześnie NIK ocenia, iż zlekceważenie przez MSZ uwag MSWiA o szczególnym znaczeniu, wskazujących na objęcie rozwiązaniem projektowanym przez MSZ niemal w całości państw należących do kręgu państw wysokiego ryzyka migracyjnego i mogącego tym samym wiązać się z ryzykiem zwiększenia skali nielegalnej migracji do Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw członkowskich Unii Europejskiej, stanowiło działanie skrajnie błędne. Fakt, że w wyniku decyzji zapadłej w KPRM przekazanej Sekretarzowi Stanu Piotrowi Wawrzykowi (nieznanej co do motywów ani MSZ ani samemu Sekretarzowi Stanu) zaniechano dalszych prac nad projektem rozporządzenia nie znosi ww. zaniechania, albowiem sam projektodawca w postaci MSZ nie tylko nie identyfikował wcześniej ryzyk wynikających ze swojego projektu, ale również nie dokonał własnej jego rekapitulacji pod wpływem uwag MSWiA. Wskazuje to, iż jedynie przypadkowo w wyniku okoliczności otoczenia zewnętrznego, nie zaś w wyniku własnej prawidłowej reakcji MSZ, zaprzestano działania, względem którego MSWiA podniosło krytyczne uwagi związane ze sferą bezpieczeństwa państwa.

Jednocześnie NIK zauważa, że zgodnie z § 52 RpRM z chwilą skierowania do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu rozporządzenia organ wnioskujący udostępnia projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Jeżeli projekt został skierowany do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania w różnych terminach, udostępnienie w RPL następuje z chwilą wykonania pierwszej z tych czynności, a udostępnieniu w RPL podlegają wszelkie dokumenty dotyczące prac nad projektem. Tymczasem dokumentacja zgromadzona w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny³⁷³, związana z procedowaniem projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, była niezgodna z wymogami określonymi w § 52 ust. 3, gdyż nie były na niej umieszczone opinie zgłoszone przez organy w ramach uzgodnień do projektu ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 9170-9172, 9182-9184, 9186-9187, 9188-9192, 20661-20669, 20612-20624, 21692-21713)

5. Minister SZ, wycofując z prac legislacyjnych projekty dokumentów rządowych w postaci projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia ... 2023 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i projektu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia ... 2023 r. w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizy krajowej w celu wykonywania pracy, nie wykazał przesłanek zaniechania dalszych prac nad tymi projektami, co należy uznać za działanie nierzetelne, a także świadczące o braku transparentności podejmowanych działań.

Według wyjaśnień byłego Dyrektora DK Jakuba Wawrzyniaka dalsze prace nad ww. dokumentami przerwano na polecenie Sekretarza Stanu nadzorującego

³⁷³ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12373650/katalog/12983052#12983052>

pion konsularny Piotra Wawrzyka, wydane odpowiednio w dniach 6 i 7 lipca 2023 r. telefonicznie Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu³⁷⁴.

Odnosząc się do kwestii obu wskazanych rozporządzeń Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła³⁷⁵, że Wydział Prawno-Legislacyjny DK *nie dysponuje pełną dokumentacją w sprawie rozporządzenia*.

Odnosząc się do kwestii pierwszego rozporządzenia Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał³⁷⁶: (...) *uzyskałem potwierdzenie w KPRM od Ministra Schreibera, że to rozporządzenie ma być wycofane, stąd mój telefon do dyrektora Jakubowskiego i dyrektora Osajdy. Nie mam wiedzy jak doszło do podjęcia decyzji o wycofaniu rozporządzenia i kto ja podjął*. Natomiast w kwestii drugiego z rozporządzeń Sekretarz Stanu zeznał: *Uzyskałem potwierdzenie w KPRM od Ministra Schreibera, że to rozporządzenie ma być wycofane, stąd mój telefon do dyrektora Jakubowskiego. Nie mam wiedzy jak doszło do podjęcia decyzji o wycofaniu rozporządzenia i kto ją podjął*.

W wyniku wycofania z prac legislacyjnych projektu *rozppk2023*, dodany do regulacji *uoc art. 77 ust. 10-12 uoc*, zgodnie z którymi wnioski o wydanie wizy krajowej w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 5-6 (tj. wykonywania pracy), mogą być przyjmowane poza kolejnością w przypadkach określonych w rozporządzeniu, do wydania którego został upoważniony minister właściwy do spraw zagranicznych został niezrealizowany.

(akta kontroli str. 10026-10035, 21692-21713)

6. Minister SZ, począwszy od dnia 31 maja 2022 r., nie określił ram prawnych dla instrumentu prawnego stanowiącego podstawę współpracy z usługodawcą zewnętrznym w rozumieniu art. 43 ust. 2 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego.

W świetle uregulowań *WKW* przedmiotowym instrumentem jest umowa zawarta z usługodawcą zewnętrznym przez kierownika placówki zagranicznej spełniająca wymogi określone w załączniku X do *WKW*. Do dnia 31 maja 2022 r. prawne uwarunkowania zarówno w zakresie nawiązania współpracy z usługodawcą zewnętrznym (wyłonienia go w trybie konkurencyjnym), jak i określające postanowienia ww. umowy (ramowy wzór) były określone w *zarz37*. Wobec uchylenia tego zarządzenia³⁷⁷ oraz niezakończenia prac nad *nzarz2022*³⁷⁸ od wskazanej daty w MSZ brak było jednolitej regulacji ustalającej instrument prawny, o którym mowa w art. 43 ust. 2 *WKW*. Potwierdza to treść notatki decyzyjnej Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka³⁷⁹, w której motywując potrzebę uchylenia *zarz37* podał on, że w przypadku uchylenia tego zarządzenia kwestią nieuregulowaną pozostanie w szczególności ramowy wzór umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła³⁸⁰: *Wybór usługodawcy był dokonywany zgodnie z zasadami zamówień publicznych. Instrumentem prawnym, który jest podstawą współpracy z usługodawcą zewnętrznym, a zatem określa zasady współpracy, jest każdorazowo umowa o wykonywaniu pośrednictwa wizowego. Instrument prawny ma spełniać minimalne wymogi dla tego typu umów określone w załączniku X do Wspólnotowego Kodeksu*

³⁷⁴ Vide wyjaśnienia Dyrektora DK w piśmie DK.308.38.2023/1 z dnia 6 grudnia 2023 r.

³⁷⁵ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³⁷⁶ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

³⁷⁷ Dz.Urz. MSZ poz. 32.

³⁷⁸ Vide wyjaśnienia DGSZ w piśmie BKA.080.4.2023.12 z dnia 6 listopada 2023 r.

³⁷⁹ Notatka decyzyjna DK.0234.1.2022/5 z dnia 4 maja 2022 r.

³⁸⁰ Pismo znak DK.080.6.2023/55 z dnia 21 marca 2024 r.

Wizowego, który nie wymaga implementacji do polskiego porządku prawnego, stąd wskazane wymogi mogą być stosowane wprost przy udzielaniu zamówienia publicznego. Wyjaśniła również: Prace koncepcyjne prowadzono w DK z polecenia kierownictwa departamentu od czerwca 2022 r. do czerwca 2023 r. Wstrzymano je na skutek braku uzgodnienia projektu w ramach resortu pomiędzy inicjującym opracowanie aktu DK i BPZZ. Biuro Prawne i Zarządzania Zgodnością, na poziomie eksperckim, zgłosiło szereg uwag dot. szczegółowych zapisów projektu. Ich rozstrzygnięcie wymagało podjęcia decyzji kierunkowych na poziomie ponadeksperskim. Takie rozstrzygnięcia nie nastąpiły.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, również wyjaśniła³⁸¹, że po uchyleniu zarządzenia nr 37, tj. po dacie 31 maja 2022 r. następujące placówki zagraniczne nawiązywały współpracę z usługodawcami zewnętrznymi na świadczenie usług wizowych poprzez udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 305 pkt. 3 w związku z art. 359 pkt. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (...):

W okresie po uchyleniu ww. zarządzenia umowy³⁸² zostały zawarte przez: Konsulaty Generalne RP w: Stambule, Grodnie, Brześciu, Mumbaju, jak również Ambasady RP w: Ankarze, Mińsku, Manili, Nowym Delhi

Zgodnie z udzielonymi przez Dyrektora DK, Justynę Chrzanowską, wyjaśnieniami, zasady współpracy z usługodawcą zewnętrznym zostały uregulowane w zawartych przez placówki zagraniczne umowach. Wskazała również, że: Zgodnie z informacją przekazaną przez panią Paulinę Wiśniewską, Zastępcę Dyrektora BPZZ nie są prowadzone prace nad nowym zarządzeniem w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzeniu usługodawcom zewnętrznym przez placówki zagraniczne określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła ponadto³⁸³, że: W aktualnym stanie prawnym brak obowiązywania nowego zarządzenia w sprawie zasad i trybu postępowania przy powierzaniu usługodawcom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych nie tworzy luki prawnej w odniesieniu do zawierania umów dotyczących powierzenia ww. czynności. Wypada zauważyć, że do udzielania zamówień usługodawcom zewnętrznym we wskazanym wyżej zakresie stosuje się na zasadach ogólnych ustawę – Prawo zamówień publicznych oraz zarządzenie nr 44 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie „Wytucznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne” (Dz. Urz. MSZ poz. 78), które nie wyłącza określonego rodzaju usług ze swojego zakresu normowania.

W odpowiedzi na kolejne pytania NIK, w złożonych wyjaśnieniach Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska wskazała³⁸⁴: Pierwotny ramowy wzór umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego stanowił załącznik do zarządzenia nr 37 – był to jednak jedynie swego rodzaju szablon, punkt wyjścia do każdorazowego opracowania umowy z usługodawcą zewnętrznym. Umowa, siłą okoliczności, dotyczyła każdorazowo zindywidualizowanych okoliczności, w wyniku czego musiała i była rozbudowywana oraz ulepszana w miarę rozwijania się outsourcingu wizowego, zarówno pod kątem potrzeb danego zamówienia, jak również pod kątem zmieniających się z upływem lat przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które musiały znaleźć w umowie swoje

³⁸¹ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³⁸² Według stanu na dzień 5 kwietnia 2024 r.

³⁸³ Pismo znak DK.080.10.2024/1 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

³⁸⁴ Pismo znak DK.080.6.2023/106 z dnia 17 maja 2024 r.

odzwierciedlenie, w szczególności kolejnych zmian i nowelizacji prawa zamówień publicznych. Tym samym, w oparciu o pierwotny wzorzec stanowiący załącznik do zarządzenia nr 37, drogą praktyki wdrożony został i używany był z powodzeniem uniwersalny, ulepszony praktyczny wzór stosowany na różnych placówkach w kolejnych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Dyrektor DK wyjaśniła również: Po dacie uchylecia zarządzenia nr 37 współpraca z usługodawcami zewnętrznymi odbywała się w oparciu o następujące akty prawa wewnętrznego:

1. Zarządzenie nr 44 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 grudnia 2020 r. w sprawie „Wytycznych dotyczących udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne”. Wytyczne stosuje się do udzielania zamówień publicznych, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwotę 130 000 zł.

2. Zarządzenie nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych. Zarządzenie określa wymogi dla umów cywilnoprawnych, zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych.

W ocenie NIK uchylene zarz37 i niewydanie nowej regulacji obejmującej kwestie uregulowane wcześniej w tym zarządzeniu tworzą lukę prawną. Zarz37 w § 6 regulowało sposób postępowania Zamawiającego z wnioskiem o zgodę na wszczęcie procedury zawarcia umowy cywilnoprawnej o wykonywanie pośrednictwa wizowego z usługodawcą zewnętrznym oraz w załączniku Nr 1 ustanawiało Ramowy wzór umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego, którego to wzoru brak w obecnie obowiązujących aktach wewnętrznych, a stosowany jest przyjęty drogą praktyki uniwersalny, ulepszony praktyczny wzór stosowany na różnych placówkach. Również procedura zawarcia takiej umowy, w tym czynności poprzedzających wszczęcie procedury, nie jest ujęta w jednej regulacji. W konsekwencji, począwszy od dnia 31 maja 2022 r., nie zostały określone ramy prawne dla instrumentu prawnego stanowiącego podstawę współpracy z usługodawcą zewnętrznym w rozumieniu art. 43 ust. 2 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego.

(akta kontroli str. 9414-9420, 10026-10035, 19863-19865, 20073-20082, 21692-21713)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność legislacyjną Ministra SZ w zbadanym zakresie dotyczącym działalności konsularnej.

W rozporządzeniu Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych zawarto przepis określający Republikę Białorusi jako państwo, w którym cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, co stanowiło działanie nierzetelne, gdyż nie odpowiadało założeniom określonym w uzasadnieniu oraz OSR do projektu rozporządzenia. Projekt rozporządzenia był co prawda legalny, ale nierzetelny, a treść uzasadnienia i OSR wprowadzała w błąd akceptującego, a następnie podpisującego przedmiotowe rozporządzenie oraz wszystkie osoby zapoznające się z projektem co do intencji wprowadzenia takich rozwiązań prawnych. Minister SZ nie dokonał również ewaluacji efektów ww. rozporządzenia po pierwszych dwóch latach stosowania rozwiązania przyjętego w tym rozporządzeniu. Pomimo tego w MSZ przystąpiono do prac nad znaczącym rozszerzeniem wynikającego z ww. rozporządzenia mechanizmu, projektując rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia ...

2023 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, co do którego Minister SZ nie przedstawił szczegółowego uzasadnienia proponowanych rozwiązań, a których wprowadzenie mogło skutkować zwiększeniem zagrożenia bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Zmiany w treści projektu tego rozporządzenia na etapie prac wewnątrzresortowych wprowadzane były w sposób nietransparentny – dotyczyło to zwłaszcza listy państw o wysokiej presji migracyjnej i należących do kręgu państw wysokiego ryzyka migracyjnego zarówno do RP, jak i UE, z których wnioski wizowe miały podlegać rozpatrywaniu na zasadach szczególnych. Jednocześnie NIK ocenia, iż zlekceważenie przez MSZ uwag MSWiA o szczególnym znaczeniu, wskazujących na objęcie rozwiązaniem projektowanym przez MSZ niemal w całości państw należących do kręgu państw wysokiego ryzyka migracyjnego i mogącego tym samym wiązać się z ryzykiem zwiększenia skali nielegalnej migracji do Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw członkowskich Unii Europejskiej, stanowiło działanie skrajnie błędne. Brak zamieszczenia dokumentacji dotyczącej ww. rozporządzenia w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, w szczególności opinii zgłoszonych przez organy w ramach uzgodnień do projektu powodowało nietransparentność procesu legislacyjnego oraz uniemożliwiło osobom zainteresowanym zapoznanie się z ich treścią. Dodatkowe ryzyka dla prac legislacyjnych powodowało niejednokrotne skracanie terminów na zgłoszenie uwag w ramach uzgodnień międzyresortowych.

Pierwszy roboczy projekt rozporządzenia Ministra SZ z dnia ... 2023 r. w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizy krajowej w celu wykonywania pracy został przygotowany po upływie niemal roku od dodania do regulacji uoc przepisów art. 77 ust. 10-12 uoc, a formalnie prace nad nim rozpoczęto jeszcze prawie miesiąc później.

Minister SZ, wycofując z prac legislacyjnych projekty dokumentów rządowych w postaci rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie przyjmowania poza kolejnością wniosków o wydanie wizy krajowej w celu wykonywania pracy, nie wykazał przesłanek zaniechania dalszych prac nad tymi projektami, co należy uznać za działanie nierzetelne, a także świadczące o braku transparentności podejmowanych działań.

Przekazywanie przez Sekretarza Stanu w MSZ poleceń Dyrektorowi Departamentu Konsularnego MSZ przerwania dalszych prac legislacyjnych w formie telefonicznej dyspozycji bez uzasadnienia co najmniej nie sprzyjało przejrzystości podejmowanych działań, tym bardziej, iż sam Sekretarz Stanu w MSZ nie znał motywów i argumentów przemawiających za treścią przekazywanych poleceń z KPRM.

Minister SZ, poczynszy od dnia 31 maja 2022 r., nie określił ram prawnych dla instrumentu prawnego stanowiącego podstawę współpracy z usługodawcą zewnętrznym w rozumieniu art. 43 ust. 2 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, a więc zunifikowanych podstaw nawiązywania współpracy z podmiotami wykonującymi zadania w zakresie tzw. outsourcingu wizowego.

3. Wykonywanie nadzoru nad działalnością konsularną. Organizacja systemu wydawania wiz.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2018-2023 przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków wizowych stanowiło blisko 70% wszystkich czynności konsularnych.

Procedury wydawania wiz i ich zróżnicowanie regulowane są w polskim porządku prawnym przepisami zarówno prawa wspólnotowego, jak i prawa krajowego.

Z formalnego punktu widzenia wiza to pisemne zezwolenie na pobyt na terenie obcego państwa wystawiane cudzoziemcom (cudzoziemiec to każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego – art. 3 pkt 2 *ustawy o cudzoziemcach*) co do zasady przez przedstawicielstwa dyplomatyczne lub konsularne tegoż państwa. Zgodnie z art. 30 *WKW* posiadanie wizy nie daje automatycznie prawa do wjazdu.

Podstawowy podział rodzajów wiz wydawanych przez RP to wizy Schengen (typu „C”) i wizy krajowe (typu „D”)³⁸⁵.

Wiza Schengen typu „C”³⁸⁶, co do zasady, to wiza umożliwiająca planowany pobyt krótkoterminowy, tj. nieprzekraczający 90 dni w każdym 180-dniowym okresie, na terenie strefy Schengen (a zatem również na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej) obywatelom państw trzecich niebędących obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej³⁸⁷, Europejskiego Obszaru Gospodarczego³⁸⁸ lub Konfederacji Szwajcarskiej, którzy nie są zwolnieni z obowiązku wizowego³⁸⁹.

Stosownie do art. 2 pkt 3-4 *WKW* wiza Schengen może być wydana jako charakter wiza jednolita, ważna na całym terytorium państw członkowskich³⁹⁰, bądź wiza o ograniczonej ważności terytorialnej (LTV), ważna na terytorium jednego (np. tylko Polski, jeśli jest wydana w polskiej placówce dyplomatycznej) lub kilku, lecz nie wszystkich, państw członkowskich, pod warunkiem wyrażenia zgody przez każde z tych państw³⁹¹ (art. 25 *WKW*).

O jednolitą wizę Schengen w polskiej placówce dyplomatycznej cudzoziemiec może ubiegać się jeśli:

- Polska jest jedynym celem jego wizyty w strefie Schengen;
- odwiedza więcej niż jedno państwo strefy, ale Polska to główne (docelowe) miejsce wizyty pod względem długości pobytu, liczonej w dniach, lub celu pobytu, lub;
- nie jest w stanie określić, które z państw Schengen jest głównym celem podróży, ale po raz pierwszy granicę strefy przekracza w Polsce.

Tranzytowa wiza lotniskowa typu „A” to wiza Schengen uprawniająca do tranzytu przez międzynarodową strefę tranzytową jednego lub kilku portów lotniczych państw członkowskich (uprawnia ona zatem do pobytu jedynie w międzynarodowej strefie tranzytowej lotniska w czasie oczekiwania na lot do kraju docelowego, natomiast nie

³⁸⁵ Art. 3 pkt 20 *uoc*.

³⁸⁶ Wiza, o której mowa w art. 2 pkt 2-5 oraz art. 24 i 25 *WKW*.

³⁸⁷ Dalej: UE.

³⁸⁸ Dalej: EOG.

³⁸⁹ Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.Urz. UE L 303, str. 39, ze zm.). Dalej także: *rozp1806*.

³⁹⁰ Art. 24 *WKW*.

³⁹¹ Art. 25 *WKW*.

uprawnia do wjazdu lub pobytu w strefie Schengen), przy czym dotyczy ona podróżujących na podstawie paszportu jednego z określonych państw³⁹².

Wiza krajowa typu „D” to wiza, o której mowa w art. 18 Konwencji Wykonawczej z dnia 19 czerwca 1990 r. do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. *między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach*³⁹³ i art. 59 *uoc*. Przez wizę krajową należy rozumieć wizę umożliwiającą pobyt długoterminowy, tj. w okresie powyżej 3 miesięcy i poniżej 1 roku, wydaną przez jedno z państw członkowskich zgodnie z jego prawem krajowym (art. 59 *uoc*) lub unijnym. Jeżeli państwo członkowskie zezwala na pobyt cudzoziemca przez okres przekraczający 1 rok, wizę długoterminową należy przed upływem okresu jej ważności zastąpić dokumentem pobytowym, tj. upoważnieniem jakiegokolwiek rodzaju, przyznającym prawo pobytu na terytorium tego państwa. Jednocześnie wiza krajowa (a także dokument pobytowy) umożliwia podróżowanie po innych państwach obszaru Schengen pod warunkiem, że pobyt w tychże państwach nie przekracza 90 dni w każdym 180-dniowym okresie, dokument podróży cudzoziemca jest uznawany przez państwa członkowskie, a dane cudzoziemca nie zostały wprowadzone do krajowego zakazu wjazdu, w odniesieniu do kraju, do którego się on udaje (art. 20 i 22 *KWS*).

Wyłącznie o wizę krajową cudzoziemiec może ubiegać się w przypadku korzystania z ochrony czasowej (azyłu), w przypadku repatriacji albo korzystania z uprawnień wynikających z Karty Polaka (również jako członek najbliższej rodziny osoby przebywającej w Polsce na podstawie zezwolenia na pobyt stały uzyskanego na podstawie Karty Polaka). Zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 3 *uoc* wiza może być wydana wyłącznie jako wiza krajowa także w celu odbycia studiów pierwszego stopnia, studiów drugiego stopnia lub jednolitych studiów magisterskich albo kształcenia się w szkole doktorskiej; prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych; odbycia stażu; udziału w programie wolontariatu europejskiego.

Wizy Schengen i wizy krajowe mogą być zarówno jednokrotnego, jak i wielokrotnego wjazdu. Okres ważności wizen nie może być dłuższy niż 5 lat. Okres ważności wizen jednokrotnego wjazdu obejmuje dodatkowe 15 dni kalendarzowych, choć państwa członkowskie mogą nie przyznać dodatkowych dni z powodów podyktowanych względami porządku publicznego lub stosunkami międzynarodowymi (art. 24 ust. 1 *WKW*).

Zasady wydawania wiz Schengen regulują przepisy *WKW*. Natomiast zasady wydawania wiz krajowych są regulowane przepisami *ustawo o cudzoziemcach* (do postępowań należących do właściwości konsulów stosuje się *ustawę prawo konsularne*, a w zakresie nieuregulowanym stosuje się *WKW* – art. 5 ust. 2 *uoc*). Co do istoty postępowanie jest tożsame niezależnie od rodzaju wizen, różnice wynikają zaś z charakteru wizen (zakres czasowy, terytorialny, cel przyjazdu).

Właściwy w sprawie rozpatrzenia wniosku wizowego cudzoziemca jest:

– polski konsulat/konsul³⁹⁴ (właściwy co do zasady);

a w sytuacjach określonych w przepisach prawa, również:

- konsulat innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej,
- Minister Spraw Zagranicznych,

³⁹² Wymienione w załączniku IV do I: Afganistan, Bangladesz, Demokratyczna Republika Kongo, Erytrea, Etiopia, Ghana, Iran, Irak, Nigeria, Pakistan, Somalia, Sri Lanka.

³⁹³ Dz.Urz. UE L 2000 r. 239, str. 19, ze zm., zwana również *Konwencją Wykonawczą Schengen*; dalej: *KWS*.

³⁹⁴ Art. 4 ust. 1 *WKW*, art. 34 pkt 2 *ustawy prawo konsularne*, art. 66 ust. 1 *uoc*.

- komendant placówki Straży Granicznej,
- wojewoda właściwy ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca.

Wniosek wizowy cudzoziemiec może złożyć:

- w placówce dyplomatycznej/konsulcie, w którego obszarze właściwości legalnie mieszka lub przebywa (o ile uzasadni złożenie wniosku w tym konsulacie) cudzoziemiec³⁹⁵ (co stanowi zasadę),
- w placówce dyplomatycznej/konsulcie innego państwa członkowskiego³⁹⁶,
- poprzez konsula honorowego³⁹⁷,
- poprzez usługodawcę zewnętrznego³⁹⁸.

Wniosek wizowy cudzoziemiec składa osobiście³⁹⁹, w szczególnych przypadkach uzasadnionych osobistą sytuacją cudzoziemca można odstąpić od wymogu osobistego złożenia wniosku.

Statystyka udzielonych wiz

W okresie objętym kontrolą, do dnia 31 grudnia 2023 r. (tj. w okresie 2018-2023) złożono 6 570 649 wniosków i w wyniku ich rozpatrzenia wydano 6 166 080 wiz, co stanowiło 93,8% liczby złożonych wniosków. Liczba udzielonych wiz ogółem w kolejnych latach spadała z ok. 1,5 mln rocznie w latach 2018-2019⁴⁰⁰, poprzez ok. 1 mln rocznie w latach 2020-2021⁴⁰¹, do ok. 600 tys. rocznie w latach 2022-2023⁴⁰².

Wizy Schengen w liczbie 1 262 434 stanowiły 20,5% wszystkich udzielonych w latach 2018-2023 wiz, a wizy krajowe w liczbie 4 903 646, stanowiły 79,5%.

Kobiety uzyskały 2 336 705 wiz, co stanowiło 37,9%, natomiast mężczyźni 3 829 304 (62,1%). W 71 przypadkach nie określono płci. W przypadku wiz Schengen kobiety uzyskały 46,6% wiz Schengen wydanych ogółem (mniej niż u mężczyzn o 85 220 wiz). W przypadku wiz krajowych znacząco więcej wiz uzyskali mężczyźni (o 1 407 379), a udział wiz wydanych mężczyznom w ogóle wydanych wyniósł 64,3%.

Z 4 903 646 wiz krajowych 3 161 070 uzyskali cudzoziemcy w wieku od 30 lat (64,5%), 1 455 617 w przedziale 19-29 lat (29,7%), a 286 959 (5,9%) w wieku do 18 lat. W przypadku wiz Schengen większy odsetek stanowiły wizy dla osób w wieku do 18 lat⁴⁰³ – 17,1%, przy jednoczesnym zmniejszeniu odsetka wiz dla cudzoziemców w przedziale 19-29 lat⁴⁰⁴ – 17,9%, natomiast w grupie od 30 lat wzwyż⁴⁰⁵ pozostawał na podobnym poziomie – 64,9%.

Ponad połowę wszystkich wiz (55,5%) uzyskali obywatele Ukrainy⁴⁰⁶, a jedną czwartą (26,6%) obywatele Białorusi⁴⁰⁷. Na trzecim miejscu znaleźli się obywatele Rosji – 357 418 wiz (5,8%), na czwartym Turcji – 104 405 (1,7%), a następnie Indii – 87 775 i Chin – 83 642 (po 1,4%). Obywatele pozostałych państw uzyskali poniżej 1% wiz.

W każdym roku w okresie objętym kontrolą najwięcej wiz udzielono w celu: 05a – w celu wykonywania pracy na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia

³⁹⁵ Art. 6 WKW.

³⁹⁶ Art. 8 ust. 1 zd. drugie WKW.

³⁹⁷ Art. 42 ust. 1 w związku z art. 43 ust. 6 WKW.

³⁹⁸ Art. 43 i motywy 14-17 preambuły WKW.

³⁹⁹ Art. 77 uoc i art. 10 ust. 1 WKW.

⁴⁰⁰ Odpowiednio: 1 521 776 i 1 545 233.

⁴⁰¹ Odpowiednio: 903 062 i 1 042 001.

⁴⁰² Odpowiednio: 611 918 i 542 090.

⁴⁰³ 216 302 wiz.

⁴⁰⁴ 226 520 wiz.

⁴⁰⁵ 819 612 wiz.

⁴⁰⁶ 3 420 578 wiz.

⁴⁰⁷ 1 641 521 wiz.

o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi – łącznie w analizowanym okresie 2 071 613⁴⁰⁸, a następnie w celu: 06 - w celu wykonywania pracy na podstawie zezwolenia na pracę – 1 226 755⁴⁰⁹.

Na kolejnych pozycjach pod względem liczebności plasowały się wizy w celu: 05b (praca sezonowa) – 514 870; 23 (inne) – 439 598; 18 (Karta Polaka) – 408 156; 09 (student) – 164 036; 02 (odwiedziny u rodziny lub przyjaciół) – 162 795; 11 (kształcenie i szkolenie) – 102 477; 21 (względy humanitarne) – 57 298; 16 (udział w programie⁴¹⁰) - 57 059.

Łączna liczba udzielonych wiz w ww. 10 celach wyniosła 5 204 657 i stanowiła 84,4% wszystkich udzielonych wiz w badanym okresie.

Na uwagę zasługuje spadek liczby wydawanych wiz w celu 05b (praca sezonowa) ze 155 137 w 2021 r., poprzez 36 603 w 2022 r. do 13 035 w 2023 r., przy jednoczesnym wzroście wydanych wiz krajowych w celu 23 (inne) z kilkunastu tysięcy w latach 2018-2019⁴¹¹, do 66 290 w 2022 r. i 41 186 w 2023 r., w wyniku zakwalifikowania do tego celu wiz wydawanych w ramach programu Poland.Business Harbour.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że z 33 831 wiz udzielonych obywatelom Gruzji tylko 10 stanowiły wizy Schengen, a z 36 713 wiz udzielonych obywatelom Mołdowy, 31 to były wizy Schengen. Zupełnie odwrotna sytuacja występowała np. w przypadku obywateli Chin – z 83 642 wiz większość, bo 67 994 było wizami Schengen oraz Egiptu – z 13 169 wiz, 10 580 stanowiły wizy Schengen.

(akta kontroli str. 10161-10164a, 22385-22392)

Współpraca konsularna państw członkowskich z pośredniczącymi podmiotami komercyjnymi.

Zgodnie z art. 43 ust. 2 *WKW*, podstawą współpracy z usługodawcą zewnętrznym jest instrument prawny, który spełnia wymogi określone w załączniku X do *WKW* zawierającym wykaz minimalnych wymogów, które należy zawrzeć w instrumencie prawnym w przypadku współpracy z usługodawcami zewnętrznymi.

Sprawy zasad i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych do dnia 31 maja 2022 r. były uregulowane w zarządzeniu Nr 37 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 5 listopada 2010 r. w sprawie *zasad i trybu postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych*. Załącznik nr 1 do ww. zarządzenia zawierał ramowy wzór umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego⁴¹². Zarządzenie to zostało uchylone z dniem 31 maja 2022 r. Od tego też dnia w MSZ brak było jednolitej regulacji określającej zasady i tryb postępowania przy powierzaniu podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych, a także ustalających instrument prawny, o którym mowa w art. 43 ust. 2 *WKW*, o czym szerzej w części III pkt 2 *Przygotowanie projektów dokumentów rządowych, inicjowane i udział Ministra Spraw Zagranicznych w rządowym procesie legislacyjnym i procesie stanowienia prawa* niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zgodnie z zapisami ww. zarządzenia, celem powierzania podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych było ułatwienie

⁴⁰⁸ Od 178 665 w 2022 r. do 501 883 w 2019 r.

⁴⁰⁹ Od 69 943 w 2023 r. do 293 178 w 2021 r.

⁴¹⁰ Udział w programie wymiany kulturalnej lub edukacyjnej, programie pomocy humanitarnej lub programie pracy wakacyjnej.

⁴¹¹ Odpowiednio: 18 516 i 17 977.

⁴¹² Dalej także: umowa outsourcingowa.

cudzoziemcom dostępu do informacji na temat postępowania w sprawie wydawania wiz oraz ułatwienie procedury rozpatrywania wniosków wizowych. Podstawą współpracy z usługodawcą zewnętrznym miała być umowa cywilnoprawna, która spełnia wymogi określone w załączniku X do kodeksu wizowego. Ramowy wzór umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego był określony w załączniku nr 1 do zarządzenia. Zarządzenie określało również zasady powierzania podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych oraz tryb postępowania przy powierzaniu czynności oraz zadania komórek organizacyjnych MSZ i placówek zagranicznych związane z powierzaniem podmiotom zewnętrznym określonych czynności w zakresie przyjmowania wniosków wizowych.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła⁴¹³: *Pierwszą zawartą umową była umowa z 9 sierpnia 2011 r., zawarta pomiędzy Ambasadą RP na Ukrainie a Spółką [...]. Możliwość zawarcia umowy w sprawie pośrednictwa wizowego bezpośrednio wprowadziło rozporządzenie PE i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (art. 43), które weszło w życie 5 kwietnia 2010 r.*

Zgodnie z notatką decyzyjną dla Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego dotyczącą wykorzystywania outsourcingu wizowego przez polskie urzędy konsularne sporządzoną przez Dyrektora DK, Justynę Chrzanowską⁴¹⁴, *outsourcing, czyli ekstermalizacja obsługi technicznej części procesu przyjmowania wniosków wizowych, to powszechnie stosowana forma organizacji konsularnej. Ma zapewnić zwiększenie dostępności procedury wizowej dla wnioskodawców i obniżenie kosztów, wynikających z wymogu stawiennictwa w celu pobrania biometrii oraz usprawnienie i poprawę jakości publicznych usług wizowych. (...) We wrześniu 2023 r. Punkty przyjmowania wniosków wizowych funkcjonowały w Białorusi, Chinach, na Filipinach, w Indiach, Turcji i Ukrainie.*

W okresie objętym kontrolą funkcjonowało 45 umów w sprawie pośrednictwa wizowego, w tym dla konsulatów (lub okręgów konsularnych): osiem w Białorusi, dwie w Chinach, dwie w Filipinach, trzy w Indiach, dwie w Federacji Rosyjskiej, trzy w Turcji, dziewięć w Ukrainie. Dodatkowo aktywnych było 12 umów zawartych przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora DK (zawarte w ramach wymiany not dla reprezentacji wizowej *ad hoc* w wydawaniu wiz), dwie w ramach reprezentacji *ad hoc* w wydawaniu wiz krótkoterminowych na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej ograniczone do wniosków wizowych uczestników COP24 oraz dwie zawarte przez MSZ dla punktów przyjęć wniosków wizowych w Warszawie, Lublinie i Poznaniu. Do funkcjonujących umów zawierane były aneksy i porozumienia. W ramach zawartych umów w sprawie pośrednictwa wizowego działały punkty przyjęć wniosków wizowych w liczbie: 74 w 2018 r., 84 w 2019 i 2020 r., 86 w 2021 r., 68 w 2022 r. i 69 w 2023 r.

Jak wyjaśniła Dyrektora DK, Justyna Chrzanowska⁴¹⁵: *Ze względu na swoją wartość, umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego były i są zawierane przez placówki zawsze w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, co zresztą stanowi wymóg wynikający wprost z art. 43 ust. 1 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego. Powyższe oznacza, że musi być ona dostosowana nie tylko do potrzeb konkretnego przedsięwzięcia outsourcingu wizowego (danej placówki), ale nade wszystko do właściwych dla niej w chwili*

⁴¹³ Pismo znak DK.080.6.2023/106 z dnia 17 maja 2024 r.

⁴¹⁴ Pismo znak DK.3301.2.2024/1 z dnia 15 stycznia 2024 r.

⁴¹⁵ Pismo znak DK.080.6.2023/63 z dnia 25 marca 2024 r. Odpowiedź opracował [...], Radca prawny BPZZ.

zawierania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które stoi nad przepisami wewnętrznego zarządzenia ministra spraw zagranicznych.

(akta kontroli str. 6015-6033, 12179-12262, 19863-19865, 20073-20082, 20689-20704)

W zawartych umowach znalazły się między innymi zapisy dotyczące: 1) Podwykonawstwa, 2) Ochrony danych osobowych, 3) Kontroli PPWW, 4) Kar umownych i odpowiedzialności stron.

Według wyjaśnień przekazanych przez Dyrektora DK, Justynę Chrzanowską⁴¹⁶ z usług Podwykonawców⁴¹⁷ korzystano w Białorusi, Turcji, Chinach i Indiach.

Zgodnie z § 20 Ramowego wzoru umowy o wykonywaniu pośrednictwa wizowego powierzenie przez Usługodawcę realizacji całości lub części usług objętych Umową podwykonawcą wymaga uprzedniej pisemnej zgody Zamawiającego. Część zawartych umów nie zawierała takiego zapisu, a część zawierała zapis, że ustanowienie Podwykonawcy wymaga każdorazowej pisemnej zgody Zamawiającego, a Zamawiający zastrzega sobie prawo do odwołania zgody na wykonywanie Umowy przez danego Podwykonawcę.

Jak wyjaśniła Dyktorka DK, Justyna Chrzanowska⁴¹⁸, *większość umów o wykonywaniu pośrednictwa wizowego została w ubiegłych latach zawarta w wyniku przeprowadzenia postępowań w trybach konkurencyjnych (przetarg nieograniczony, procedura otwarta) w oparciu o przepisy ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tzw. stara ustawa PZP). Przepisy tymczasem istotnie ograniczają swobodę zamawiającego w kształtowaniu warunków umowy, w tym w zakresie którego dotyczy pytanie (w zakresie powierzenia przez Usługodawcę realizacji całości lub części usług objętych Umową podwykonawcom – przyp. NIK). W świetle art. 36a ust. 1 i 2 oraz 36b ust. 1 przywołanej ustawy, jest ustawowym prawem wykonawcy powierzenie wykonania części zamówienia podwykonawcom. Zamawiający był uprawniony jedynie do zastrzeżenia osobistego wykonania przez wykonawcę kluczowych części zamówienia (co zresztą placówki zawsze czyniły i co znajdowało odzwierciedlenie w postanowieniach zawieranych umów) oraz do żądania wskazania przez wykonawcę części zamówienia, których zamierzał on powierzyć podwykonawcom i podania firm podwykonawców (co było każdorazowo zastrzegane w części SIWZ zawierających instrukcje dot. sposobu przygotowania ofert przetargowych). (...) Inaczej rzecz się natomiast ma w odniesieniu do tych umów, które były zawierane w trybie zamówienia z wolnej ręki, w ostatnim czasie już w oparciu o ustawę z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (tzw. nowa ustawa PZP). Istotą tego trybu jest bowiem negocjowanie przez strony wszystkich postanowień umowy, a co za tym idzie zamawiający ma dalej idące pole manewru. Stąd też, w niektórych z tych umów (np. tych zawartych w 2023 roku w Nowym Delhi albo w Mumbaju) zostało za zgodą obu stron wprowadzone postanowienie dot. uzyskania uprzedniej pisemnej zgody zamawiającego na podwykonawstwo, co jest użyteczne w sytuacji, gdy podwykonawca w chwili zawierania umowy nie jest znany. W innych umowach (np. zawartych w 2022 roku przez placówki na Białorusi), w których podwykonawcy byli już znani w momencie zawierania umowy, zgoda taka była wyznaczana w samej umowie, do której wprowadzono postanowienie o treści: „Lista uzgodnionych pomiędzy Stronami Podwykonawców wraz z zakresem*

⁴¹⁶ Pismo znak DK.080.6.2023/55 z dnia 21 marca 2024 r.

⁴¹⁷ Zgodnie z definicją zawartą w umowach o wykonywaniu pośrednictwa wizowego Podwykonawca oznacza osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której Wykonawca powierza wykonywanie określonej części zamówienia, niezależnie od więzi prawnych, organizacyjnych, kapitałowych bądź innych, które mogłyby łączyć Wykonawcę z Podwykonawcą.

⁴¹⁸ Pismo znak DK.080.6.2023/63 z dnia 25 marca 2024 r. Odpowiedź opracował [...], Radca prawny BPZZ.

powierzonych prac/usług stanowi załącznik nr 6 do Umowy. Jakakolwiek zmiana w tym zakresie wymaga uprzedniej akceptacji Zamawiającego. Zamawiający zastrzega sobie prawo do odwołania zgody na wykonywanie Umowy przez danego Podwykonawcę.” (...) Tym samym, zawsze w każdej z zawieranych umów znajdowały się postanowienia zabezpieczające interes placówek w odniesieniu do podwykonawstwa, z tym, że każdorazowo dokładano staranności, ażeby takie postanowienia były zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. W szczególności zaś nie dozwolano na wykonywanie przez podwykonawców kluczowych części zamówienia (ze szczególnym uwzględnieniem dostępu do danych osobowych), a w konsekwencji podwykonawstwo ograniczało się do czynności technicznych, najczęściej takich jak usługi kurierskie

(akta kontroli str. 19863-19865, 20073-20082)

W procesie wydawania wiz dysponentem danych osobowych przetwarzanych przez MSZ i placówki zagraniczne był Minister Spraw Zagranicznych⁴¹⁹. Jednocześnie, zgodnie z § 20 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego MSZ, kierownicy urzędów konsularnych, czyli konsulowie RP wykonywali obowiązki administratora danych osobowych, określone w przepisach o ochronie danych osobowych w odniesieniu do prowadzonych przez siebie zbiorów konsularnych.

W przypadku podmiotów zewnętrznych⁴²⁰ MSZ wymagał właściwego doboru pracowników⁴²¹. Usługodawca miał wykazać, że personel nie był wcześniej karany i dysponuje niezbędnymi kwalifikacjami – wykształceniem na poziomie zgodnym z wymogami zawartymi w umowie i kompetencjami językowymi. Był również zobowiązany do przekazania zamawiającemu informacji o tożsamości osób gromadzących wnioski wizowe przed przystąpieniem przez nie do realizacji usług. Osoby te należało zweryfikować w zakresie bezpieczeństwa we współpracy z właściwymi służbami. Usługodawca musiał także przeprowadzić szkolenia personelu m.in. pod kątem polityki antykorupcyjnej i przepisów o ochronie danych osobowych.

MSZ natomiast miał prawo opiniować kandydatury osób ubiegających się o zatrudnienie w Punkcie Przyjmowania Wniosków Wizowych⁴²² i żądać odsunięcia od wykonywania obowiązków tych, które nie dawały rękojmi zachowania bezpieczeństwa.

Usługodawca zewnętrzny miał przetwarzać dane osobowe niezbędne do realizacji procesu wizowego zgodnie z umową oraz standardowymi klauzulami umownymi, tj. zabezpieczeniem, o którym mowa w art. 46 ust. 1 i art. 46 ust. 2 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE⁴²³. Stosowany przez placówki zagraniczne wzór standardowych klauzul umownych był oparty na wzorze Komisji Europejskiej,

⁴¹⁹ W rozumieniu art. 4 pkt 7 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (RODO) (Dz.Urz. UE L Nr 119, str.1).

⁴²⁰ Pismo znak BKA.080.4.2023.104 z dnia 6 lutego 2024 r.

⁴²¹ Do doboru pracowników podmiotu zewnętrznego prowadzącego usługi outsourcingu wizowego odnoszą się zarówno zapisy zawarte w umowie z usługodawcą, jak i przepisy prawa, w szczególności załącznika nr X do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy

⁴²² Dalej także: PPWW.

⁴²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz.Urz. UE L Nr 119, str.1); dalej: Rozporządzenie.

przyjętym decyzją wykonawczą Komisji Europejskiej⁴²⁴. Standardowe klauzule umowne zawierały szereg zapisów mających zagwarantować bezpieczeństwo przetwarzania powierzonych usługodawcy zewnętrznemu danych osobowych.

NIK zauważa, że zgodnie z § 23 ust. 1 zarządzenia Nr 32 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 2022 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych⁴²⁵ kierujący placówką zagraniczną sporządza sprawozdanie, m.in. z realizacji zadań konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu, agencji konsularnej i przekazuje je dyrektorowi departamentu nadzorującego do 20 stycznia. Wzór sprawozdania stanowił załącznik do ww. zarządzenia. W punkcie III. *Realizacja zadań o charakterze stałym*, sporządzający sprawozdanie zawiera m.in. informacje i oceny zadań dotyczących najistotniejszych, nowych zjawisk, tendencji i problemów konsularnych, które zaobserwowano w roku sprawozdawczym w dziedzinach: pomocy konsularnej, w tym podczas kryzysów konsularnych, spraw paszportowych, obywatelskich i prawnych, ruchu osobowego oraz realizacji wspólnej dla UE polityki wizowej i migracyjnej oraz lokalnej współpracy konsularnej i realizacji zadań w dziedzinie problematyki polonijnej. Wśród wskazanych danych, które powinny być składnikiem sprawozdania, brak było odniesienia się do kwestii realizacji umów outsourcingowych, w tym m.in. o przeprowadzonych kontrolach w PPWW, czy nałożonych karach umownych.

Jak wyjaśniono w piśmie Dyrektor DK, Justyny Chrzanowskiej⁴²⁶: *Co do zasady kwestie polityki wizowej i migracyjnej – jako zadania o charakterze stałym – zawierają się w pkt III.2. Sprawozdania z realizacji zadań konsulatu generalnego, konsulatu, wicekonsulatu, agencji konsularnej, wydziału konsularnego, wyodrębnionej w strukturze przedstawicielstwa dyplomatycznego komórki obsługującej konsula, członka personelu dyplomatycznego wyznaczonego do wykonywania funkcji konsularnej w przedstawicielstwie dyplomatycznym – stanowiącego załącznik nr 8 do zarządzenia nr 32 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 2022 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych. W związku z tym na etapie tworzenia zarządzenia nr 32 Departament Konsularny nie zgłaszał konieczności osobnego ujęcia w Sprawozdaniu z realizacji zadań punktu dotyczącego szczegółowych kwestii pośrednictwa wizowego, tj. informacji nt. realizacji zawartych umów w sprawie pośrednictwa wizowego, w tym m.in. przeprowadzonych kontrolach, nałożonych karach umownych itp.*

NIK zwraca jednak uwagę, iż dane takie byłyby cennym materiałem dla potrzeb nadzoru nad wykonywaniem funkcji i czynności konsularnych prowadzonych przez Departament Konsularny MSZ.

(akta kontroli str. 6015-6033, 21793-21841, 21872-21888)

Na stronie internetowej MSZ w dniu 15 września 2023 r. ukazał się komunikat⁴²⁷, w którym m.in. poinformowano o tym, że w związku z trwającymi ustaleniami

⁴²⁴ Decyzja wykonawcza UE 2021/914 z dnia 4 czerwca 2021 r. w sprawie standardowych klauzul umownych dotyczących przekazywania danych osobowych do państw trzecich na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (Dz. Urz. UE L 199 z 07.06.2021, str. 31).

⁴²⁵ Dz. Urz. MSZ z 2022 r. poz. 43 ze zm. W okresie objętym kontrolą w MSZ obowiązywały regulacje również Zarządzenie nr 29 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 listopada 2014 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz.29, ze zm.) oraz Zarządzeniem nr 44 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ poz.53, ze zm.)

⁴²⁶ Pismo znak DK.080.6.2023/106 z dnia 17 maja 2024 r.

⁴²⁷ <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/komunikat-msz12>. Dalej także: Komunikat z 15 września 2023 r.

w sprawie nieprawidłowości w procesie wydawania wiz Minister Spraw Zagranicznych zdecydował m.in. o wypowiedzeniu umów wszystkim firmom outsourcingowymi, którym – jak wskazano w komunikacie – od 2011 r. powierzone zostały zadania związane z przyjmowaniem wniosków wizowych w wyniku zamknięcia 31 placówek decyzją ówczesnego szefa resortu Radosława Sikorskiego.

Jak wyjaśniła Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska⁴²⁸, decyzja zapadła na szczepku ówczesnego Kierownictwa MSZ i nie była konsultowana z DK.

Jak wyjaśniła Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska⁴²⁹, w następstwie publikacji komunikatu z 15 września 2023 r. placówki dyplomatyczne i konsularne, które prowadziły współpracę z usługodawcami zewnętrznymi, tj. Ambasady RP w: Manili, New Delhi, Ankarze, Kijowie i w Mińsku oraz Konsulaty Generalne RP w Pekinie, Mumbaju, Stambule, Grodnie i w Brześciu, otrzymały clarisem polecenie Ministra Zbigniewa Raua podjęcia natychmiastowych działań zmierzających do wypowiedzenia umów na świadczenie usług przyjmowania wniosków wizowych. W kwestii szczegółów oraz trybu wypowiedzenia umów zalecono podjąć pilny kontakt z Zespołem Radców Prawnych Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością (BPZZ). Ww. przedstawicielstwa otrzymały 15 września 2023 r. polecenie Dyrektora DK Jakuba Wawrzyniaka sporządzenia i przekazania DK MSZ analizy potrzeb w celu zachowania pełnej zdolności obsługi wniosków wizowych w następstwie wypowiedzenia umów, z uwzględnieniem m.in. potrzeb kadrowych, infrastrukturalnych, finansowych i teleinformatycznych. Placówki miały też oszacować czas konieczny do wdrożenia nowych rozwiązań. BPZZ przedstawiło 19 września 2023 r. opinię dot. kwestii wypowiedzenia umów o outsourcingu, wskazując na zasadniczy cywilnoprawny obowiązek dotrzymywania zaciągniętych zobowiązań, w tym zawartych umów (art. 354 Kodeksu cywilnego) oraz ciężący na podmiotach publicznych obowiązek uprzedniego przeprowadzenia analizy celowości i gospodarności decyzji o rozwiązaniu umowy (korzystności takiego działania punktu z widzenia zamawiającego). (...) W razie skierowania przez kontrahentów roszczeń na drogę sądową, konieczne byłoby wykazanie, że istniał ważny powód, za który, zdaniem BPZZ, nie można uznać niesprawdzonych doniesień o rzekomych nieprawidłowościach. Za tym, że byłaby to nieuprawniona ocena, przemawia również fakt, iż placówki mają obowiązek dokonywać regularnych kontroli punktów przyjmowania wniosków wizowych (PPWW), i nie zgłaszały w wyniku tych kontroli znaczących problemów. Za podobnie trudne BPZZ uznało wykazanie zaistnienia istotnej zmiany okoliczności powodującej, że wykonanie umowy nie leży w interesie publicznym, czego nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy, lub że dalsze wykonywanie umowy może zagrozić podstawowemu interesowi bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwu publicznemu. (...) Kwoty potencjalnych odszkodowań, obciążające Skarb Państwa, mogłyby być znacznej wysokości. Skala tych negatywnych konsekwencji, zdaniem BPZZ, warunkowałaby również wniosek o ocenę przesłanek przez Prokuraturę Generalną RP. W piśmie wskazano zatem, że alternatywnym i najbezpieczniejszym sposobem zakończenia umów jest ich naturalne wygaśnięcie na skutek upływu terminu, na jaki poszczególne umowy zostały zawarte (data końcowa bądź wcześniejsze wyczerpanie limitu przyjęcia wniosków wizowych), uwzględniając fakt, że zamawiający są zobowiązani przyjmując jedynie minimalną (gwarantowaną w każdej umowie odrębnie) liczbę wniosków wizowych za pośrednictwem usługodawcy zewnętrznego, a także fakt, iż zgodnie z zawartymi umowami to zamawiający ustala limity zapisów interesantów wnioskujących o wydanie wizej.

⁴²⁸ Pismo znak BKA.080.4.2023.91 z dnia 29 stycznia 2024 r.

⁴²⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/93 z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Dalej Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁴³⁰: w związku z analizą BPZZ 21 września 2023 r. Minister Jarosław Lindenberg zalecił ww. placówkom analizę potencjalnych kosztów odszkodowawczych, jakie wiązałyby się z zerwaniem umowy, obejmujących co najmniej szacowaną wartość inwestycji i nakładów, jakie wykonawcy musieli ponieść na przygotowanie i uruchomienie szeroko rozumianej infrastruktury niezbędnej do świadczenia usług (lokale, sprzęt, personel, usługi towarzyszące, koszty podwykonawstwa) oraz szacowaną wartość utraconego przez wykonawcę zarobku, a także kontrole PPWW. (...).

W dniu 25 września 2023 r. Podsekretarz Stanu Jarosław Lindenberg, skierował do konsulów zalecenie stopniowego uwalniania terminów⁴³¹, w którym stwierdził, że niezależnie od podejmowania działań i przeprowadzenia analiz wskazanych w ww. korespondencji (wskazanej w przedmiotowym clarisie – przyp. NIK), celem zapewnienia drożności systemu przekładania wniosków o wydanie wiz polecam (w cyklu tygodniowym) uwalnianie limitów przyjmowania wniosków w poszczególnych PPWW (...). W dniu 20 października 2023 r. Podsekretarz Stanu Jarosław Lindenberg skierował do kolejnych placówek zalecenia dotyczące uwalniania terminów na złożenie wniosków wizowych⁴³². W dniu 23 października 2023 r. Podsekretarz Stanu Jarosław Lindenberg polecił urzędowi konsularnego w Manili wstrzymanie wszelkich działań związanych z wypowiedzenia umowy z usługodawcą⁴³³. W dniu 26 października 2023 r. Podsekretarz Stanu Jarosław Lindenberg zalecił konsulom w New Delhi odstąpienie od zawieszenia umowy z usługodawcą i wznowienie przyjmowania wniosków wizowych za jego pośrednictwem w poszczególnych PPWW⁴³⁴. W dniu 17 listopada 2023 r. Podsekretarz Stanu zalecił konsulowi w Mumbaju podpisanie umowy outsourcingowej przez Konsulat Generalny w Mumbaju, zgodnie z wynikami zakończonego we wrześniu 2023 r. postępowania przetargowego⁴³⁵. W dniu 22 listopada 2023 r., po analizie sytuacji przedstawianych przez placówki, Podsekretarz Stanu zalecił pilne wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług przyjmowania wniosków wizowych w Mińsku, Brześciu i Grodnie⁴³⁶. Analogiczny claris, po analizie sytuacji, został skierowany do placówek w Pekinie i Kantonie w dniu 23 listopada 2023 r.⁴³⁷ Dyspozycja ta została podtrzymana przez Podsekretarz Stanu Henrykę Mościcką-Dendys w clarisach, odpowiednio, z dnia 15 lutego i 28 lutego 2024 r.

W dniu 24 listopada 2023 r. Departament Konsularny przedstawił Podsekretarzowi Stanu Jarosławowi Lindenbergowi notatkę informacyjną dotyczącą stanu i perspektyw wykorzystywania outsourcingu wizowego przez polskie urzędy konsularne, w tym wyników analizy potencjalnych skutków wypowiedzenia umów, w której wskazano m.in.: *W związku z podjętą 15.09.2023 r. decyzją o wypowiedzeniu umów firmom outsourcingowym, świadczącym usługi związane z przyjmowaniem wniosków wizowych, Departament Konsularny i placówki zagraniczne przystąpiły do oceny możliwości prawnych i faktycznych oraz konsekwencji takiego korku. Przeprowadzona analiza wykazała istotne negatywne skutki m.in. dla:*

- *Skarbu Państwa: konieczność zwrotu poniesionych kosztów i wypłaty odszkodowań za utracone korzyści,*

⁴³⁰ Pismo znak DK.080.6.2023/93 z dnia 29 kwietnia 2024 r.

⁴³¹ Claris natychmiastowy znak DK.3301.12.2023/1/627z dnia 25 września 2023 r.

⁴³² Kolejne Clarisy pilne znak DK.3301.11.2023/15/747, DK.3301.11.2023/11/742, DK.3301.11.2023/12/747 z dnia 20 października 2023 r.

⁴³³ Claris pilny znak DK.3301.11.2023/17/753 z dnia 23 października 2023 r.

⁴³⁴ Claris pilny znak DK.3301.11.2023/13/745 z dnia 26 października 2023 r.

⁴³⁵ Claris pilny znak DK.3301.14.2023/2/818 z dnia 17 listopada 2023 r.

⁴³⁶ Claris pilny znak DK.3301.11.2023/19/832 z dnia 22 listopada 2023 r.

⁴³⁷ Claris pilny znak DK.3301.11.2023/20/837 z dnia 23 listopada 2023 r.

- *Drożności procesu wizowego: urzędy konsularne nie są gotowe do przyjęcia zleczanych na zewnątrz zadań przy zachowaniu tej samej jakości usług i liczby rozpatrywanych wniosków,*
- *Wizerunku RP: pogorszenie wizerunku polskich placówek, negatywny wpływ na relacje z państwem przyjmującym, utrata zaufania ze strony partnerów biznesowych i obniżenie zdolności do zawierania podobnych umów w przyszłości.*

W dniu 15 stycznia 2024 r. Departament Konsularny przedstawił Ministrowi Spraw Zagranicznych Radosławowi Sikorskiemu notatkę decyzyjną⁴³⁸ dotyczącą wykorzystania outsourcingu, rekomendując utrzymanie współpracy z usługodawcami zewnętrznymi w obecnej formie, jako niezbędne rozwiązanie krótkoterminowe. W dłuższej perspektywie jako rekomendacje wskazano: *analizę zapotrzebowania i możliwości reorganizacji współpracy z usługodawcami zewnętrznymi w kierunku zapewnienia większej kontroli, przejrzystości i rozliczalności, poprzez regionalne umowy ramowe zawierane i zarządzane z pozycji Centrali MSZ w Warszawie. Wskazano również: przebudowę w perspektywie długookresowej systemu rejestracji elektronicznej w kierunku Elektronicznej Platformy Usług Konsularnych, opartej o odstęp tylko z poziomu uwierzytelnionego konta klienta, w celu maksymalnego ograniczenia działalności nieuczciwych pośredników oferujących błyskawiczną, automatyczną rejestrację skrytem na spotkania w konsulacie. W zakresie dotyczącym rejestracji w celu złożenia wniosków o wize Schengen, projektowanie Platformy powinno uwzględniać równoległe prace na poziomie UE nad cyfryzacją procedury wizowej, w tym nad unijną platformą składania wniosków.*

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła⁴³⁹: *W związku z poleceniem Ministra Radosława Sikorskiego uzupełniono notatkę 2 lutego 2024 r. o informację dot. działań na rzecz uszczelnienia systemu wydawania wiz. Ponadto 19 marca 2024 r. Minister Radosław Sikorski zaakceptował notatkę decyzyjną w sprawie stosowania outsourcingu w Filipinach.*

Dalej Dyrektor DK wyjaśniła: *Należy jednocześnie zaznaczyć, że stosowanie przewidzianego w kodeksie wizowym outsourcingu zostało wdrożone i jest utrzymywane w państwach, w których istniejące uwarunkowania nie mogłyby zagwarantować odpowiedniej realizacji czynności wizowych zasobami własnymi MSZ. W państwach tych przy stale rosnącym popycie osiągnięcie tego samego celu oznaczałoby wielokrotnie wyższe koszty dla resortu – m.in. ze względu na konieczność wzmocnienia obsady i infrastruktury placówek w celu umożliwienia terminowego przyjmowania wniosków. W niektórych przypadkach realizacja funkcji konsularnych uwzględniająca interesy polskiej polityki zagranicznej (zarówno w celu rozwoju stosunków dwustronnych, jak i w innych obszarach, np. w zakresie upowszechniania praw człowieka i demokratyzacji) byłaby niemożliwa, także ze względu na uwarunkowania państwa przyjmującego. Dotyczy to m. in. Białorusi, gdzie ze względu na dokonaną przez władze tego państwa redukcję liczby akredytowanego personelu urzędów konsularnych nie byłoby możliwe wykonywanie funkcji konsularnych w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków wizowych w sposób uwzględniający interesy polskiej polityki zagranicznej. Wypada jednocześnie zauważyć, że przewidziany w kodeksie wizowym outsourcing stosowany jest przez wszystkie państwa strefy Schengen.*

(akta kontroli str. 6015-6033, 13083-13202, 16251-16316, 21872-21888)

⁴³⁸ Znak DK.3301.2.2024/1 z dnia 15 stycznia 2024 r.

⁴³⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/93 z dnia 29 kwietnia 2024 r.

Wiza w celu wykonywania pracy Zgodnie z art. 60 ust. 1 pkt 5-6 oraz art. 64 *uoc*, a także art. 87 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁴⁴⁰ wiza może być wydana w celu:

1. 05a - wykonywania pracy na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi – wiza w tym celu może być wydana cudzoziemcowi, który przedstawi wpisane do ewidencji **oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi**, o którym mowa w art. 88z ust. 1 *uopz* i na okres pobytu, który odpowiada okresowi wskazanemu w tym oświadczeniu, nie dłuższy jednak niż przewidziany dla danego typu wizy;
2. 05b - wykonywania pracy, o której mowa w art. 88 ust. 2 *uopz* (praca sezonowa), w okresie nieprzekraczającym 9 miesięcy w roku kalendarzowym – wiza w tym celu może być wydana cudzoziemcowi, którego dotyczy wniosek o wydanie **zezwolenia na pracę sezonową wpisaną do ewidencji**, o której mowa w art. 88p ust. 1 pkt 1 *uopz*, jeżeli cudzoziemiec przedstawi zaświadczenie, o którym mowa w art. 88p ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Zaświadczenie wydane na okresy, o których mowa w art. 88q *uopz*, jest ważne do końca ostatniego okresu pracy wskazanego w tym zaświadczeniu i na okres pobytu, który odpowiada okresowi wskazanemu w zaświadczeniu, o którym mowa w art. 88p ust. 1 pkt 2 *uopz*, nie dłuższy jednak niż przewidziany dla danego typu wizy, a jednocześnie nie może być dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym z uwzględnieniem ograniczeń wynikających dla wiz Schengen;
3. cel 06 - wykonywania pracy innej, niż określona w pkt 5 i 5a – wiza w tym celu może być wydana cudzoziemcowi, który przedstawi **zezwolenie na pracę**, chyba że nie jest ono wymagane, i na okres pobytu, który odpowiada okresowi wskazanemu w zezwoleniu (lub innym dokumencie niż zaświadczenie o wpisie do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej albo wpisane do ewidencji oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi), nie dłuższy jednak niż przewidziany dla danego typu wizy.

Pracę na terytorium RP może wykonywać nie tylko cudzoziemiec posiadający wizę w celu wykonywania pracy, ale również m.in. (art. 87 ust. 1 *uopz*) cudzoziemiec posiadający: status uchodźcy, zgodę na pobyt ze względów humanitarnych, zezwolenie na pobyt czasowy i pracę, a także korzystnik z mobilności studenta.

Zezwolenie na pracę wydaje wojewoda co do zasady właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi⁴⁴¹ (art. 88b *uopz*) na czas określony nie dłuższy niż 3 lata (art. 88e *uopz*) dla określonego cudzoziemca i na określonych warunkach (art. 88f *uopz*), na wniosek ppwc i tylko ppwc jest stroną postępowania o wydanie, przedłużenie lub uchylenie zezwolenie na pracę cudzoziemca (art. 88a ust. 1 i 2 *uopz*).

Zezwolenie na pracę sezonową – zezwolenie typu „S”, wydaje **starosta** właściwy ze względu na siedzibę lub miejsce zamieszkania ppwc (art. 88n *uopz*) na czas określony nie dłuższy niż 9 miesięcy w roku kalendarzowym (art. 88t *uopz*), dla określonego cudzoziemca i na określonych warunkach (art. 88r *uopz*), na wniosek ppwc, do którego ma być załączona informacja starosty o braku możliwości zaspokojenia potrzeb kadrowych pracodawcy w oparciu o rejestry bezrobotnych i poszukujących pracy lub o negatywnym wyniku rekrutacji organizowanej dla pracodawcy, sporządzoną z uwzględnieniem pierwszeństwa dostępu do rynku pracy dla obywateli polskich (oraz cudzoziemców np. posiadających status uchodźcy lub posiadających zgodę na pobyt ze względów humanitarnych) (art. 88o ust. 1 pkt 2

⁴⁴⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 475, ze zm.; dalej: *uopz*.

⁴⁴¹ Dalej: ppwc.

uopz). Informacja ta nie jest wymagana w przypadku powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi będącemu obywatelem państwa określonego w przepisach wykonawczych⁴⁴².

Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi składa się w **powiatowym urzędzie pracy** właściwym ze względu na siedzibę lub miejsce stałego pobytu ppwc. Urząd ten wpisuje oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń, jeżeli: cudzoziemiec jest obywatelem państwa określonego w przepisach wykonawczych⁴⁴³, jego praca nie jest związana z działalnością określoną w przepisach wykonawczych⁴⁴⁴, okres wykonywania pracy określony w złożonym oświadczeniu jest nie dłuższy niż 24 miesiące, a dzień rozpoczęcia pracy w nim wskazany nastąpi nie później niż 6 miesięcy od dnia złożenia oświadczenia oraz wysokość wynagrodzenia cudzoziemca nie będzie niższa od wynagrodzenia pracowników wykonujących pracę porównywalnego rodzaju lub na porównywalnym stanowisku (art. 88z ust. 2 uopz).

Zezwolenia na pracę, pracę sezonową oraz oświadczenia o powierzeniu pracy cudzoziemcowi

W latach 2018-2023 łączna liczba wydanych zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową oraz wpisanych do ewidencji oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi wyniosła 11 181 538. Największą grupę (73,9%) stanowiły oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w liczbie 8 265 421, które podlegały wpisowi do ewidencji prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy. Zezwolenia na pracę wydane przez wojewodów wydane w liczbie 2 368 941 stanowiły 21,2%, a wydane przez starostę powiatowego zezwolenia na pracę sezonową w liczbie 547 176 stanowiły 4,9%.

W latach 2018-2021 łączna liczba zezwoleń i oświadczeń przekraczała dwa miliony rocznie, osiągając maksimum w 2021 r. – 2 596 104⁴⁴⁵. W kolejnych latach nastąpił spadek do 1 435 270 w 2022 r. oraz 856 362 w 2023 r.

Znacząco zmniejszyła się zwłaszcza liczba oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi z 1 980 046 w 2021 r. do 1 038 325 w 2022 r. i 506 513 w 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do dnia 16 maja 2022 r. obowiązywał w Polsce stan epidemii, w którym występowały liczne ograniczenia zarówno w prowadzeniu działalności, jak i swobodzie przemieszczania. Mimo to największą łączną liczbę zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wydano w 2021 r.

W latach 2018-2021, we wszystkich 16 województwach, najwięcej zezwoleń na pracę wydanych przez wojewodów otrzymali obywatele Ukrainy. W 2022 r. obywatele Ukrainy otrzymali najwięcej zezwoleń na pracę w 12 województwach, natomiast w województwie: kujawsko-pomorskim – obywatele Indii, lubelskim – obywatele Białorusi, podlaskim – obywatele Filipin, warmińsko-mazurskim – obywatele

⁴⁴² Republika Armenii, Republika Białorusi, Republika Gruzji, Republika Mołdawii, Federacja Rosyjska (w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 27 października 2022 r.), Ukraina – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwoleń na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

⁴⁴³ Jw.

⁴⁴⁴ Działalności w zakresie rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa oraz związane z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi – zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie podklas działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), w których wydawane są zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca (Dz.U. z 2019 r. poz. 1845).

⁴⁴⁵ 1 980 046 oświadczeń o powierzeniu pracy cudzoziemcowi, 497 271 zezwoleń na pracę oraz 118 787 zezwoleń na pracę sezonową.

Bangladeszu. W 2023 r. w 10 województwach najwięcej zezwoleń otrzymali obywatele Indii, w województwie pomorskim i warmińsko-mazurskim – obywatele Bangladeszu, podlaskim i zachodniopomorskim – obywatele Filipin, lubelskim – obywatele Białorusi, a w śląskim – obywatele Uzbekistanu.

(akta kontroli str. 4028-4072,4109-4110)

Najwięcej zezwoleń na pracę w latach 2018-2023 wydał wojewoda mazowiecki – 502 956 (od 67 955 w 2020 r. do 105 015 w 2021 r.). W latach 2018-2023 wydawaniem zezwoleń na pracę w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim zajmowało się średnio 99 osób (od 85 w 2018 r. do 111 w 2021 r.). W następnej kolejności pod względem liczby wydanych zezwoleń na pracę byli wojewodowie: wielkopolski, łódzki, śląski i małopolski (od 251 736 do 210 088). Liczba pracowników zajmujących się wydawaniem wiz w tych urzędach była kilkukrotnie niższa (odpowiednio: 15, 22, 28, 21), niż w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

(akta kontroli str. 4028-4072,22492-22524)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na liczbę zezwoleń na pracę wydanych dla obywateli Kolumbii.

Obywatele Kolumbii na mocy umowy zawartej między UE i Republiką Kolumbii mogą wjechać do strefy Schengen bez wizy na 90 dni w każdym okresie 180-dniowym, jednak w przypadku wjazdu w celu wykonywania pracy muszą posiadać wizę, udzieloną na podstawie zezwolenia na pracę.

Obywatele Kolumbii w 2018 r., 2019 r. i 2021 r. nie występowali wśród 10 państw, których obywatele otrzymali najwięcej zezwoleń na pracę w żadnym z 16 województw. Natomiast w 2020 r. i 2022 r. obywatele Kolumbii znaleźli się wśród 10 państw, których obywatele otrzymali najwięcej zezwoleń na pracę w jednym województwie⁴⁴⁶, natomiast w 2023 r. w dziewięciu województwach⁴⁴⁷ i otrzymali w tych województwach łącznie 9 323 zezwoleń na pracę.

Przykładowo w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w 2023 r. wydano 2 020 zezwoleń na pracę dla obywateli Kolumbii na wniosek jednego pracodawcy. Zgodnie z przekazaną przez Wojewodę Małopolskiego informacją⁴⁴⁸ *problematyka ta została szczegółowo omówiona z funkcjonariuszami Straży Granicznej, którzy przeprowadzali kontrolę w danym podmiocie. W ramach spotkań roboczych z oficerami łącznikowymi straży granicznej pracownicy tut. Urzędu otrzymali informację, iż zwiększona liczba wniosków dla obywateli Kolumbii składanych przez ww. podmiot związana jest z posiadaniem przez nich możliwości skorzystania z ruchu bezwizowego do Polski, co ułatwia ich szybkie zatrudnienie bez konieczności uprzedniego oczekiwania na otrzymanie wizy.*

W 2023 r. wydano obywatelom Kolumbii 2 145 zezwoleń na pracę w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim, podczas gdy w poprzednich pięciu latach wydano łącznie 230 zezwoleń, a w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim odpowiednio: 1 438 zezwoleń na pracę w jednym ww. roku, przy 106 łącznie w poprzednich pięciu latach.

NIK zwraca przy tym uwagę, że wzrost liczby wydanych zezwoleń na pracę nie przełożył się na podobny wzrost udzielonych wiz pracowniczych obywatelom Kolumbii. W 2023 r. obywatele Kolumbii uzyskali 401 wiz pracowniczych, a Ambasada

⁴⁴⁶ W 2020 r. na 8 miejscu w województwie warmińsko-mazurskim – 72 zezwolenia, w 2022 r. na 7 miejscu w województwie dolnośląskim – 572 zezwolenia.

⁴⁴⁷ Dolnośląskie – 841 zezwolenia, kujawsko-pomorskie – 450 zezwoleń, lubuskie – 453 zezwolenia, małopolskie – 2084 zezwolenia, podkarpackie – 432 zezwolenia, pomorskie – 2145 zezwolenia, śląskie – 1438 zezwoleń, wielkopolskie – 716 zezwoleń, zachodniopomorskie – 764 zezwolenia.

⁴⁴⁸ Pismo znak SC-III.020.1.14.2024 z dnia 19 kwietnia 2024 r.

RP w Bogocie kilkakrotnie⁴⁴⁹ informowała Departament Konsularny MSZ o przypadkach podejmowania pracy w Polsce bez przystępowania do procedury wizowej. Działo się tak również na podstawie sugestii przyszłych pracodawców, aby obywatele Kolumbii wjeżdżali na terytorium RP jako turyści, a następnie podejmowali pracę na podstawie udzielonych zezwoleń. W clarisie [...]RK.3305.2.2023/1/134 z dnia 23 maja 2023 r. Ambasada RP w [...]przywolała materiały medialne⁴⁵⁰ dotyczące podejrzenia procederu handlu ludźmi przez polskie firmy z udziałem obywateli krajów Ameryki Łacińskiej (w tym Kolumbii).

(akta kontroli str. 22084-22091)

Udzielone wizy pracownicze

W latach 2018-2023 złożono łącznie 4 129 442 wniosków o wizę pracowniczą (od 346 365 w 2018 r. do 943 599 w 2023 r.), a w wyniku ich rozpatrzenia udzielono łącznie 3 869 800 wiz (odpowiednio: od 283 938 do 913 518), co stanowiło 93,7%. Kobiety otrzymały 1 200 114 wiz (31%), a mężczyźni 2 669 659 (69%). Największą grupę stanowili cudzoziemcy w wieku od 30 lat (70,1%), a następnie w grupie wiekowej 19-29 lat (29,5%). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że udzielono również 15 025 wiz pracowniczych cudzoziemcom w wieku do 18 lat.

W całym ww. okresie najwięcej wiz pracowniczych uzyskali obywatele Ukrainy 3 093 265 (w latach 2018-2023 odpowiednio: 736 058, 817 203, 588 153, 706 017, 138 479 i 107 355) i Białorusi 479 706 (w latach 2018-2023 odpowiednio: 49 891, 58 922, 59 055, 76 207, 121 054 i 114 577). Obywatele Ukrainy i Białorusi uzyskali w latach 2018-2023 łącznie 92,3% wszystkich wiz pracowniczych.

Wraz ze spadkiem liczby udzielonych wiz pracowniczych obywatelom Ukrainy w latach 2022-2023, rosła liczba udzielonych wiz dla obywateli innych państw, np. Turcji z 1 025 w 2018 r. do 10 969 w 2022 r. i 8 121 w 2023 r., Filipin z 878 w 2018 r. do 5 363 w 2022 r. i 6 514 w 2023 r. oraz Indii z 1 536 w 2018 r. do 10 092 w 2022 r. i 4 583 w 2023 r.

W latach 2018-2021 odmowy udzielenia wiz pracowniczych utrzymywały się na poziomie od 3,2% do 5,9%, a w latach 2022-2023 wzrosły odpowiednio do 12,8% i 18%. W 2022 r. najwięcej odmów otrzymali obywatele Indii – 6 928, Uzbekistanu – 6 531, Nepalu – 6 280 i Turcji – 6 116. Podobnie było w 2023 r. – obywatele: Turcji – 11 131, Nepalu – 8 285, Uzbekistanu – 5 428, Indii – 4 921, a także Białorusi – 6 012.

NIK w wyniku czynności kontrolnych ustaliła, że w 2023 r. prawie 90% cudzoziemców, którzy uzyskali wizy pracownicze zostało zarejestrowanych w systemie Wiza-Konsul jako osoby „bez zawodu” lub wykonujące „inny” zawód. Lista zawodów, z których można było wybrać zawód przy rejestracji wniosku wizowego, w ocenie NIK, była nieprawidłowa (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 1).

W analizowanym okresie ponad połowę⁴⁵¹ stanowiły wizy udzielone na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (cel 05a). NIK stwierdziła, że udzielano wizy w celu 05a obywatelom innych państw niż określone w *rozporządzeniu w sprawie państw* (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 3).

⁴⁴⁹ Claris 38/2023 AMB.BOGO-RK.3305.1.2023 z dnia 7 lutego 2023 r., Claris AMB.BOGO-RK.3305.2.2023/1/134 z dnia 23 maja 2023 r., Claris AMB.BOGO-RK.3305.2.2023/2/194 z dnia 19 lipca 2023 r., Claris AMB.BOGO-RK.3305.2.2023/3/201 z dnia 28 lipca 2023 r.

⁴⁵⁰ <https://kobieta.onet.pl/wiadomosci/kolumbija-przyjechala-do-polski-po-lepsze-zycie-skrulam-sie-za-domem-trzesac-ze/wh9xmqg> oraz <https://wiadomosci.wp.pl/koszmar-22-latki-w-polsce-czulam-sie-jak-niewolnica-6899312190774176a>

⁴⁵¹ 53,5% w całym okresie – od 46,6% w 2021 r. do 70,8% w 2023 r.

Z dniem 28 października 2022 r. w wyniku nowelizacji *rozporządzenia w sprawie państw* uchylono § 2 pkt 5 dotyczący Federacji Rosyjskiej, co oznacza, że od tego dnia nie można było wydawać wiz w celu 05a obywatelom Federacji Rosyjskiej. NIK ustaliła, że po tej dacie udzielano wiz obywatelom rosyjskim, co było niezgodne z obowiązującymi przepisami (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości – pkt 2*).

(akta kontroli str. 10161-10164a, 22385-22392)

Wizy dla stażystów, naukowców, wolontariuszy i studentów.

W związku z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. *w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (wersja przekształcona)*⁴⁵², na państwa członkowskie Unii Europejskiej nałożono obowiązek przyjęcia rozwiązań prawnych dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców w celu prowadzenia badań naukowych, odbywania studiów, szkoleń oraz udziału w wolontariacie w ramach programu wolontariatu europejskiego. W projekcie nowelizacji ustawy *o cudzoziemcach* zdecydowano się na to, aby w ustawie znalazły się regulacje dotyczące grup cudzoziemców objętych obligatoryjnym wdrożeniem dyrektywy 2016/801/UE, tj. studentów, naukowców, stażystów oraz wolontariuszy uczestniczących w wolontariacie w ramach programu wolontariatu europejskiego, natomiast nie zdecydowano się na wdrożenie dyrektywy w odniesieniu do uczniów oraz pracowników *au pair*.

W dniu 27 kwietnia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. *o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw*⁴⁵³. Głównym celem nowelizacji ustawy było wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2016/801/UE. Na podstawie ustawy zostało wydane również nowe rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2019 r. *w sprawie wiz dla cudzoziemców*, które także weszło w życie w dniu 27 kwietnia 2019 r.

W wyniku nowelizacji ustawy wprowadzono nowe cele, dla których wydawane są wizy – odbycie stażu oraz udział w programie wolontariatu europejskiego, jak również wprowadzono szczególne uregulowania w zakresie wymogów wydania oraz przesłanek odmowy wydania wiz na potrzeby wdrożenia dyrektywy 2016/801/UE, a także regulacje pozwalające na zamieszczanie w wizach wydawanych dla celów dyrektywy adnotacji „student”, „naukowiec”, „stażysta” oraz „wolontariusz”, a w przypadku gdy cudzoziemiec jest objęty unijnym programem lub programem wielostronnym obejmującym środki w zakresie mobilności lub porozumieniem między przynajmniej dwiema uznanymi instytucjami szkolnictwa wyższego przewidującym mobilność wewnątrzunijną, obok adnotacji „student” lub „naukowiec”, także adnotację o tym programie lub porozumieniu.

W art. 60 ust. 5 *uoc* wprowadzono obowiązek dla ministra właściwego do spraw zagranicznych corocznego przekazywania Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców⁴⁵⁴ informacji o wizach zawierających adnotacje, o których mowa w art. 60 ust. 3 pkt 1-4 *uoc*. Wprowadzenie tego obowiązku po stronie ministra właściwego do spraw zagranicznych miało na celu zapewnienie realizacji przez Szefa UdSC zadania polegającego na przekazywaniu Komisji Europejskiej określonych danych statystycznych, w tym dotyczących liczby cudzoziemców, którym wydano wizy

⁴⁵² Dz. U. UE. L. z 2016 r. Nr 132, str. 21 ze zm. (dalej: dyrektywa 2016/801/UE).

⁴⁵³ Dz. U. z 2019 r. poz. 577.

⁴⁵⁴ Dalej UdSC.

krajowe w określonych celach związanych bezpośrednio z wdrożeniem dyrektywy 2016/801/UE (art. 22 ust. 1 pkt 8a lit. h).

NIK ustaliła, że Minister Spraw Zagranicznych, mimo obowiązku wynikającego z art. 60 ust. 5 *uoc*, nie przekazał Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców w terminie do 15 czerwca, informacji o liczbie wydanych wiz z naklejką „student”, „naukowiec”, „stażysta” i „wolontariusz” za rok: 2019, 2020, 2021 i 2022, tj. w całym okresie obowiązywania znowelizowanej ustawy, co było niezgodne z prawem (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 4).

(akta kontroli str. 2821-2842, 3643-3648, 4073-4077)

W związku z wprowadzeniem nowych przepisów zostały określone warunki, jakie musi spełnić cudzoziemiec dla otrzymania wizej z adnotacją „stażysta” (D13a), w tym obowiązek zatwierdzenia organizatora stażu przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 157a ust. 6 ustawy zmienianej w brzmieniu po zmianach). Niespełnienie wskazanych kryteriów stanowiło przesłankę do udzielenia odmowy. Tymczasem w latach 2019-2023 udzielono 312 wiz z naklejką „stażysta”, z czego niezgodnie z prawem udzielono 282 wiz, co stanowiło 90,4% wiz ogółem z naklejką „stażysta” (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 5).

Wiza krajowa z adnotacją „naukowiec” (D13), może być wydana cudzoziemcowi, który spełnia określone w *uoc* warunki oraz przedstawi umowę zawartą z jednostką naukową mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zatwierdzoną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Niespełnienie wskazanych kryteriów stanowiło przesłankę do udzielenia odmowy. Tymczasem w latach 2019-2023 udzielono 1164 wiz z naklejką „naukowiec”, z czego niezgodnie z prawem udzielono 576 wiz, co stanowiło 49,5% wiz ogółem z naklejką „naukowiec” (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 6).

Wiza krajowa z adnotacją „wolontariusz”, może być wydana cudzoziemcowi, który spełnia określone w *uoc* warunki, a jednostka organizacyjna, na rzecz której cudzoziemiec ma wykonywać świadczenia jako wolontariusz, została zatwierdzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Tymczasem w latach 2019-2023 udzielono 780 wiz z naklejką „wolontariusz”, z czego niezgodnie z prawem udzielono 210 wiz, co stanowiło 26,9% wiz ogółem z naklejką „wolontariusz” (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 7).

Wiza krajowa z adnotacją „student”, może być wydana cudzoziemcowi, który spełnia określone w *uoc* warunki, a jednostka prowadząca studia, została zatwierdzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

(akta kontroli str. 3591-3629)

Nowelizacja ustawy obowiązywała od dnia 27 kwietnia 2019 r., zatem pierwszym pełnym rokiem, w którym udzielane były wizej w celu 09 z adnotacją „student” na naklejce wizowej, był 2020 r. W latach 2020-2023 złożono 120 619 wniosków wizowych, na podstawie których udzielono 100 724 wiz D09-student (83,5%). Mężczyźni uzyskali 55 053 wiz (54,7%), a kobiety 45 670 wiz (45,3%). Najwięcej wiz uzyskali cudzoziemcy w przedziale wiekowym 19-29 lat – 70 519 (70%), a następnie w przedziale wiekowym 0-18 lat – 23 900 (23,7%) oraz w wieku 30 lat i powyżej – 6 305 (6,3%). Wśród cudzoziemców w wieku do 18 lat dominowali obywatele Ukrainy – 11 230 i Białorusi – 6 015. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na liczbę udzielonych wiz w celu 09 z adnotacją „student” dla cudzoziemców w wieku od 30 lat pochodzących z Afryki: Zimbabwe – 842, Nigerii – 504 czy Rwandy – 253.

(akta kontroli str. 10161-10164a, 22385-22392)

Według danych z prowadzonego przez ministra właściwego do spraw nauki rejestru studentów w systemie POL-on, w latach 2020-2023 wpisanych do wykazu było odpowiednio: 82 181, 86 475, 101 230 i 102 532 studentów cudzoziemców. W latach tych liczba studentów cudzoziemców skreślonych z listy wynosiła odpowiednio: 16 995, 22 303, 25 688, 28 760, co stanowiło od 20,7% w 2020 r. do 28% w 2023 r. ogólnej liczby studentów cudzoziemców. Na uwagę zasługuje liczba studentów skreślonych z listy w latach 2020-2023, pochodzących z: Uzbekistanu – 46,3% (w tym 54% w 2020 r.), Nigerii – 45,6% (w tym 67,1% w 2022 r.), Etiopii – 43% (w tym 61,3% w 2022 r.) w stosunku do ogólnej liczby studentów z tych krajów.

(akta kontroli str. 22370-22380)

NIK ustaliła, że DK nie stworzył w systemie Wiza-Konsul słownika z nazwami jednostek prowadzących studia w postaci rozwijanej listy, co spowodowało liczne błędy (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 10).

W związku tymi błędami w ewidencji wniosków w systemie Wiza-Konsul, brak było możliwości zweryfikowania zgodności z prawem udzielenia co najmniej 16 935 wiz w celu 09-student wydanych w latach 2020-2023 (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 11).

NIK ustaliła także, że udzielano wiz w celu 09-student na podstawie zaświadczeń uczelni, które nie były zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, tj. niezgodnie z prawem (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 12).

Część uczelni organizowała dla cudzoziemców kursy przygotowawcze przed rozpoczęciem studiów. Najczęściej były to kursy językowe – języka angielskiego lub języka polskiego. Zgodnie z art. 144 ust. 18 *uoc* Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, państwa, których obywatelom odbywającym kurs przygotowawczy do podjęcia nauki na studiach udziela się zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, uwzględniając potrzeby polskiej polityki migracyjnej.

Rada Ministrów skorzystała z tego uprawnienia i wydała rozporządzenie⁴⁵⁵, w którym określiła, że państwem, którego obywatelom odbywającym kurs przygotowawczy do podjęcia nauki na studiach udziela się zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach, jest Republika Białorusi. W związku z tym, że w systemie Wiza-Konsul nie było informacji, czy zaświadczenie wystawione przez uczelnię dotyczy przyjęcia na studia, czy na kurs przygotowawczy, a dokumentacja papierowa jest niszczone po roku od udzielenia wizy, zarówno MSZ, jak i NIK nie mogą stwierdzić, w ilu przypadkach udzielono wizy cudzoziemcom niepochodzącym z Białorusi w celu odbycia kursu przygotowawczego. W badanej próbie NIK stwierdziła przypadek udzielenia wizy obywatelowi Jemenu, na podstawie zaświadczenia o przyjęciu na kurs przygotowawczy wydanego przez [...] i nie można wykluczyć, że takich przypadków było więcej. W samym tylko bowiem 2022 r. [...] wystawiła 1 096 zaświadczeń o przyjęciu na kurs przygotowawczy, [...] – 250 zaświadczeń, a [...] – 173 zaświadczenia.

(akta kontroli str. 22321-22363)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie z *uoc* minister właściwy do spraw wewnętrznych był zobowiązany do ogłaszania w dzienniku urzędowym aktualnych list zatwierdzonych organizatorów stażu, zatwierdzonych jednostek naukowych,

⁴⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2020 r. w sprawie określenia państw, których obywatelom odbywającym kurs przygotowawczy do podjęcia nauki na studiach udziela się zezwolenia na pobyt czasowy w celu kształcenia się na studiach – Dz. U. poz. 1690.

zatwierdzonych jednostek organizacyjnych, na rzecz których cudzoziemcy mają wykonywać świadczenia jako wolontariusze oraz zatwierdzonych jednostek prowadzących studia. Listy te nie były ogłaszane w momencie zatwierdzenia kolejnych jednostek, a po zakończeniu roku (marzec/kwiecień roku następnego), co oznaczało, że nie były aktualne. Ponadto listy z zatwierdzonymi w 2023 r. organizatorami stażu, jednostkami naukowymi i organizatorami wolontariatu zostały ogłoszone w dniu 9 maja 2024 r. po otrzymaniu przez MSWiA pisma NIK z pytaniami dotyczącymi tych działań w dniu 8 maja 2024 r., natomiast lista z zatwierdzonymi w 2023 r. jednostkami prowadzącymi studia nie została ogłoszona do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

Wizy P.BH

W dniu 9 września 2020 r. został ogłoszony start programu p.n. *Poland. Business Harbour*. W tym dniu na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju i Technologii znalazł się następujący zapis:

Program Poland. Business Harbour to komplementarny zestaw narzędzi i usług, promujący budowę sukcesu Białorusinów na terytorium RP, w oparciu o wiedzę, nowoczesne standardy i bliskie relacje handlowe z sąsiadami oraz światem.

Program Poland. Business Harbour to kompleksowy pakiet, ułatwiający specjalistom z branży IT, start-upom, MŚP, jak i dużym firmom bezproblemową relokację na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Koordynatorem programu jest Ministerstwo Rozwoju i Polska Agencja Inwestycji i Handlu, we współpracy z GovTech Polska w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości i fundacją Startup Hub Poland.

Dzięki pakietowi usług będzie można dowiedzieć się m.in.:

- jak szybko i sprawnie rozpocząć działalność na terenie Polski,*
- jak uzyskać wsparcie przy relokacji pracowników i ich rodzin czy*
- jak otrzymać prawną i wizową pomoc w formule „business concierge”.*

Poza tym osoby fizyczne i firmy z Białorusi mogą liczyć na ułatwienia w kontakcie z samorządami czy Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi, które aktywnie włączyły się w przygotowanie oferty dla relokowanych pracowników i ich rodzin, tworząc tymczasową przestrzeń biurową i mieszkaniową. Jednym z elementów pakietu jest również wsparcie w postaci łączenia przedsiębiorców z inwestorami oraz grantów na działalność B+R.

Osoby fizyczne posiadające wykształcenie inżynierskie lub doświadczenie w branży IT będą mogły skorzystać z ułatwionej procedury wizowej. Oprócz tego kilkadziesiąt firm technologicznych z całej Polski przygotowało dla przyjeżdżających specjalne oferty pracy, połączone z przyspieszoną ścieżką wizową. Katalog firm jest cały czas otwarty – zapraszamy firmy IT chcące dołączyć do programu do wypełnienia ankiety znajdującej się pod tym linkiem - kliknij. W projekcie uczestniczą Software Development Association Poland (SODA) oraz Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT).

Dla programu utworzono w domenie rządowej dedykowaną stronę internetową - <https://www.gov.pl/web/poland-businessharbour>.

Na stronie internetowej Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu zamieszczono opis programu, w którym podano: *W ramach programu, stworzony został specjalny typ wizy, który jako jedyny pozwala na pracę bez konieczności uzyskania pozwolenia, umożliwia zakładanie działalności gospodarczych oraz pozwala na zabranie ze sobą najbliższej rodziny. Poza ułatwieniami wizowymi wszyscy uczestnicy programu mogą*

liczyć na ułatwienia w kontakcie z akceleratorami, samorządami czy Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi, które aktywnie włączyły się w przygotowanie oferty dla relokowanych osób i ich rodzin, tworząc tymczasową przestrzeń biurową i mieszkaniową. Jednym z elementów pakietu jest również wsparcie w postaci łączenia przedsiębiorców z inwestorami oraz grantów na działalność B+R. Każdej firmie i startupowi oferowane jest wsparcie w formule business concierge - odpowiednio, w ramach współpracy z Polską Agencją Inwestycji i Handlu lub programu Poland Prize.⁴⁵⁶

Utworzenie ww. specjalnego typu wizy, co nastąpiło bez podstawy prawnej, było działaniem nieprawidłowym (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 13).

Jedną z kluczowych ról w realizacji programu Poland Business Harbour odgrywało MSZ oraz polskie placówki konsularne, ponieważ ich zadaniem było rozpatrywanie wniosków wizowych, a *de facto* udzielanie wiz aplikującym w ramach tego programu cudzoziemcom (w okresie od dnia 9 września 2020 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. 97,6% wnioskujących uzyskało wizę).

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau na pytanie, kto i na jakiej podstawie zdecydował o przystąpieniu MSZ do programu Poland Business Harbour i kiedy to nastąpiło, zeznał⁴⁵⁷: *Mogę wypowiedzieć się w kwestii pogładowej, Sądzę, że był to wynik kryzysu politycznego na Białorusi, który pozwolił na pozyskanie informatyków dla polskiej gospodarki. MSZ pełnił rolę usługodawcą.*

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska przekazała wyjaśnienia przygotowane przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy⁴⁵⁸, iż: *Departament Konsularny nie dysponuje informacją, czyją decyzją przedstawiciel MSZ (Dyrektor Departamentu Wschodniego) był zaangażowany w prace grupy opracowującej koncepcję tego programu i czy ten udział ograniczał się jedynie do odbioru informacji przekazywanych w ramach grupy. Nie było żadnego formalnego dokumentu, który byłby w posiadaniu DK, z którego wynikałby udział MSZ lub innych podmiotów w programie. Konsulowie realizowali zadania związane z przyjmowaniem i rozpatrywaniem wniosków o wydanie wizy na podstawie przysługujących im ustawowych uprawnień. Rola MSZ polegała na pośredniczeniu w przekazywaniu otrzymanych od Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu SA⁴⁵⁹ list osób zgłoszonych przez podmioty gospodarcze zainteresowane relokacją pracowników z krajów trzecich, objętych programem. Rola ta została ustalona w ramach ustaleń roboczych. Zadania MSZ wynikały z nadzoru nad realizacją przez urzędy konsularne spraw wizowych i dotyczyły przekazywania urzędom konsularnym informacji na temat programu (jego struktury - ścieżki, krajów, których dotyczy) oraz wytycznych w zakresie oznaczania wiz i rodzajów wymaganych dokumentów⁴⁶⁰.*

Program Poland Business Harbour składał się z trzech ścieżek: indywidualnej, startupów oraz biznesowej⁴⁶¹. Cudzoziemiec zobowiązany był do złożenia, poza dokumentami objętymi wspólnym katalogiem dla każdej z tych ścieżek, dodatkowych dokumentów w poszczególnych ścieżkach, m.in.:

– Ścieżka indywidualna: Specjalista IT:

⁴⁵⁶ <https://www.paih.gov.pl/news/20220112-poland-business-harbour/>

⁴⁵⁷ Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁴⁵⁸ Pismo znak DK.080.6.2023/73 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁴⁵⁹ Dalej: PAIH.

⁴⁶⁰ Pismo znak DK.080.6.2023/73 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁴⁶¹ Pismo znak DK.080.6.2023/74 z dnia 16 kwietnia 2024 r.

- a) zaproszenie jednej z firm partnerskich (lista na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/poland-businessharbour>), która okazała zainteresowanie zatrudnieniem cudzoziemca albo
 - b) dokument potwierdzający posiadane wykształcenie techniczne (ICT) albo
 - c) dokument potwierdzający min. roczne doświadczenie w branży technologii informacyjno-komunikacyjnych.
- Ścieżka Startup:
- a) informację o zakwalifikowaniu przez PARP do programu Poland Prize⁴⁶².
- Mimo, iż w ścieżce Startup jednym z wymaganych dokumentów przy składaniu wniosku o wizę była informacja o zakwalifikowaniu do programu Poland Prize, MSZ nie dysponował dokumentami potwierdzającymi zakwalifikowanie do Programu przez PARP, ponieważ takie dokumenty nie trafiły do MSZ.
- Ścieżka biznesowa: Małe/Średnie/Duże przedsiębiorstwo
- a) informację o zakwalifikowaniu do programu przez PAIH.
- Mimo, iż w ścieżce MŚP jednym z wymaganych dokumentów przy składaniu wniosku o wizę była informacja o zakwalifikowaniu do programu, MSZ nie dysponowało dokumentami potwierdzającymi zakwalifikowanie do Programu przez PAIH, ponieważ takie dokumenty nie trafiły do MSZ.

W DK określono, że ta specjalna wiza, dająca uprawnienia do pracy bez konieczności uzyskania zezwolenia, prowadzenia działalności gospodarczej oraz sprowadzenia do Polski najbliższej rodziny, będzie oznaczona celem: 23 i adnotacją „Poland. Business Harbour”, co było działaniem nieprawidłowym (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 16).

Wyniki działań analitycznych dokonanych przez NIK w toku czynności kontrolnych wskazały na następujące okoliczności:

- a) W okresie od dnia 15 września 2020 r. do dnia 30 listopada 2020 r. udzielono 2 368 wiz oznaczonych: 23-P.BH.

Z założenia wiza taka miała uprawniać do wykonywania pracy, a kilkadziesiąt (początkowo) firm technologicznych z całej Polski przygotowało dla przyjeżdżających, zgodnie z zapowiedzią, specjalne oferty pracy. Podmioty, które powierzyły wykonywanie pracy cudzoziemcom z grupy 2 368 osób, które otrzymały wize w celu: 23-P.BH, w okresie od dnia 15 września 2020 r. do dnia 30 listopada 2020 r., zrobiły to nielegalnie, ponieważ dopiero w dniu 1 grudnia 2020 r. weszło w życie *rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*, w wyniku którego dopuszczono możliwość powierzenia wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, cudzoziemcowi posiadającemu ważną wizę z adnotacją „Poland. Business Harbour”.

MSZ nie dysponował informacjami, którzy cudzoziemcy z wizą D23-P.BH i kiedy wjechali na terytorium RP oraz gdzie i od kiedy rozpoczęli pracę. W związku z tym faktem NIK nie mogła stwierdzić, czy wystąpiły przypadki nielegalnego

⁴⁶² Celem programu Poland Prize jest zachęcenie zagranicznych startupów do prowadzenia biznesu w Polsce m.in. dzięki wsparciu w rozpoczęciu i rozwoju działalności oraz włączeniu w polski ekosystem startupowy.

zatrudnienia cudzoziemców przed dniem 1 grudnia 2020 r. oraz jaka była skala tego zjawiska.

- b) W okresie od dnia 15 września 2020 r. do dnia 18 stycznia 2021 r. udzielono 4 294 wiz w celu: 23-P.BH.

Wiza D23-P.BH z założenia miała również uprawniać do prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Jeżeli cudzoziemcy z grupy 4 294 osób, które otrzymały wizy w celu: 23-P.BH, rozpoczęli działalność w Polsce w okresie od dnia 15 września 2020 r. do dnia 18 stycznia 2021 r., to zrobili to nielegalnie, ponieważ dopiero od dnia 16 grudnia 2020 r.⁴⁶³ wprowadzono do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o *zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*⁴⁶⁴ możliwość podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy, przez cudzoziemców, którzy są uczestnikami programów wsparcia dla cudzoziemców w zakresie podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶⁵. Na podstawie art. 4 ust. 8 ww. ustawy, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów został zobowiązany do zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wykazu programów, o których mowa w ust. 2 pkt 6 tej ustawy. Obwieszczenie opublikowane zostało w dniu 19 stycznia 2021 r., a wykaz obejmował tylko jedną pozycję: Poland. Business Harbour.

MSZ nie dysponuje informacjami, którzy cudzoziemcy z wizą D23-P.BH i kiedy wjechali na terytorium RP oraz od kiedy podjęli lub wykonywali działalność gospodarczą. W związku z brakiem powyższych informacji, NIK nie mogła stwierdzić, czy wystąpiły przypadki nielegalnego prowadzenia działalności przed 19 stycznia 2021 r. oraz jaka była skala zjawiska.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. *w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę*, dopuszcza się powierzenie wykonywania pracy, bez konieczności uzyskania pozwolenia, cudzoziemcowi posiadającemu ważną wizę z adnotacją „Poland. Business Harbour”. Z kolei na podstawie *ustawy o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych* możliwe jest podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na takich samych zasadach jak obywatele polscy, przez cudzoziemców, którzy są uczestnikami programu „Poland. Business Harbour”. Oznacza to, że każda osoba, która otrzymała wizę z adnotacją „Poland. Business Harbour”, zarówno specjalista IT, jak i każdy dorosły członek jego najbliższej rodziny (małżonek i dziecko), mógł pracować bez zezwolenia i prowadzić działalność na równych zasadach z obywatelami polskimi.

Początkowo program P.BH skierowany był tylko do obywateli Białorusi, jednak od dnia 13 lipca 2021 r. został rozszerzony o obywateli kolejnych pięciu państw: Armenii, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy.

⁴⁶³ Na mocy art. 4 ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw – Dz. U. poz. 2255.

⁴⁶⁴ Dz.U. z 2022 r. poz. 470. Dalej także: ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych

⁴⁶⁵ Art. 4 ust. 2 pkt 6.

Oznacza to, że w okresie od dnia 9 września 2020 r. do dnia 12 lipca 2021 r. wizy mogli otrzymywać jedynie obywatele Białorusi, tymczasem udzielono w tym okresie również 283 wizy D23-P.BH obywatelom 16 innych państw, co było działaniem nieprawidłowym (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 17).

Kolejne rozszerzenie nastąpiło od dnia 12 stycznia 2022 r. i dotyczyło obywateli Azerbejdżanu.

Z dniem 1 lutego 2022 r. został zmodyfikowany i uproszczony model aplikowania o wizę dla obywateli Białorusi (ścieżka – specjalista IT). Do tej daty, osoba ubiegająca się o wizę w ramach programu P.BH przedkładała zaproszenie jednej z firm partnerskich, która okazała zainteresowanie zatrudnieniem cudzoziemca albo dokument potwierdzający posiadanie wykształcenia technicznego albo dokument potwierdzający m.in. roczne doświadczenie w branży technologii informacyjno-komunikacyjnych. Po modyfikacji modelu aplikowania obywatele Białorusi zostali zobligowani do przedłożenia (jak w przypadku pozostałych krajów) zaproszenia jednej z firm partnerskich, która okazała zainteresowanie zatrudnieniem cudzoziemca oraz jeden z dwóch dokumentów: dokument potwierdzający posiadanie wykształcenia technicznego lub dokument potwierdzający m.in. roczne doświadczenie w branży technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Kolejne rozszerzenie od dnia 5 września 2022 r. dotyczyło tylko ścieżki biznesowej (na podstawie rekomendacji PAIH) i pozwalało na udzielanie wiz D23-P.BH obywatelom z całego świata, a także spoza branży IT.

Oznacza to, że w okresie od dnia 13 lipca 2021 r. do dnia 4 września 2022 r. wizy w ścieżce indywidualnej mogli otrzymywać jedynie obywatele siedmiu państw, tymczasem udzielono w tym okresie również 136 wiz D23-P.BH obywatelom 25 innych państw, co było działaniem nieprawidłowym (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 17).

Jak wyjaśniła Dyrektorka DK, Justyna Chrzanowska⁴⁶⁶, Departament Konsularny MSZ nie brał udziału w rozmowach dotyczących zasadności rozszerzenia Programu na kolejne kraje. Był natomiast informowany w trybie roboczym o podjętych decyzjach, co do kolejnych etapów rozszerzenia i konieczności przekazania informacji odnośnie procedury wizowej - na odpowiednie placówki.

Poza opisanymi przypadkami rozszerzenia programu, które były ogłaszane publicznie⁴⁶⁷, a informacja była publikowana na stronach internetowych, wystąpiły przypadki rozszerzania programu przez Beatę Brzywczy, ówczesną Zastępcę Dyrektorki DK, co było nieprawidłowe (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 18).

Do końca 2022 r. udzielano wizy D23-P.BH obywatelom 39 krajów, jednak z uwagi na to, że MSZ nie dysponowało informacją, które wize zostały wydane w ścieżce indywidualnej, ograniczonej do siedmiu państw, a które w ścieżce biznesowej, NIK nie mogła stwierdzić, jaka była skala nieprawidłowości w tym zakresie.

Brak informacji o liczbie udzielonych wiz D23-P.BH w poszczególnych ścieżkach oraz brak informacji o liczbie udzielonych wiz dla uczestników programu (specjalistów IT) i dla członków ich rodzin spowodowany był brakiem wytycznych dotyczących sposobu ewidencjonowania danych w systemie informatycznym Wiza-Konsul, co było

⁴⁶⁶ Pismo znak DK.080.6.2023/74 z dnia 16 kwietnia 2024 r.

⁴⁶⁷ Publiczne ogłoszenie nastąpiło np. podczas Konferencji Podsekretarza Stanu MSZ Pawła Jabłońskiego, Prezesa PAIH Krzysztofa Dryndy i Pełnomocnika Rady Ministrów ds. Gov.Tech. Justyny Orłowskiej w dniu 5 września 2022 r.

działaniem nieprawidłowym (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 19).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że w ramach programu PBH udzielano wiz obywatelom Federacji Rosyjskiej, także po inwazji Rosji na Ukrainę. Od dnia 1 marca 2022 r. do końca 2023 r. udzielono 1 838 takich wiz, co w ocenie NIK było działaniem nieprawidłowym (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 20).

W okresie obowiązywania programu złożono 97 906 wniosków o udzielenie wize w celu: 23-P.BH (z czego 3 825 w 2020 r., 20 452 w 2021 r., 50 571 w 2022 r. i 23 058 w 2023 r.).

Aplikujący wycofali 31 wniosków, a w wyniku rozpatrzenia pozostałych 97 875 wniosków udzielono 95 545 wiz (w latach 2020-2023 odpowiednio: 3 815, 20 397, 49 633 i 21 700), tj. wydano 97,6% decyzji pozytywne.

Liczba odmów w całym okresie wyniosła 2330 i stanowiła 2,4% (w latach 2020-2023 odpowiednio: 0%, 0,3%, 1,9% i 5,9%).

Większość wiz udzielono na podstawie rekomendacji PAIH (wg stanu na dzień 8 listopada 2023 r. – 84 264 rekomendacji).

Rekomendacje zawierające nazwiska przypisane do konkretnych firm, przekazywane były przez różnych pracowników PAIH w formie tabelarycznej w zaszyfowanym pliku arkusza kalkulacyjnego i adresowane były do Zespołu Wydziału Ruchu Osobowego Departamentu Konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Ze skrzynki instytucjonalnej WRO DK lista rekomendacyjna była przekazywana szyfrowanym (i hasłowanym) plikiem bezpośrednio do odpowiednich (terytorialnie) konsulów. Wiadomości e-mail musiały być wysyłane na skrzynki imienne, gdyż wtedy była możliwość otwarcia szyfrowanej wiadomości, skierowanej do konkretnej osoby. Rekomendacje przekazywane były w trybie cotygodniowym lub częściej.

Osobom, których dane zawarte były w przekazanych listach, wyznaczano terminy złożenia wniosków wizowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nikt z Kierownictwa MSZ nie nadzorował realizacji zadań związanych z udzielaniem wiz w ramach programu Poland. Business Harbour, co było działaniem nieprawidłowym (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 14).

(akta kontroli str. 10161-10164a, 22385-22480, 22553-22571)

Badanie próby rozpatrywania wniosków wizowych.

Do badania wybrano 100 wniosków (wraz z załączoną do nich dokumentacją) złożonych w 2023 r. i zakończonych udzieleniem wize, po 10 spraw z 10 placówek konsularnych⁴⁶⁸, umiejscowionych w siedmiu krajach⁴⁶⁹. Doboru placówek oraz spraw dokonano w sposób celowy, na podstawie sporządzonych przez MSZ tabel z wszystkimi rozpatrywanymi wnioskami wizowymi. W badanych 100 przypadkach wizę otrzymali obywatele 18 państw⁴⁷⁰. W 63 przypadkach cudzoziemcy uzyskali wizę w placówce konsularnej właściwej ze względu na obywatelstwo, a w 37 przypadkach w innych państwach.

⁴⁶⁸ Abu Zabi, Ankara, Brześć, Grodno, Hongkong, Mumbaj, Nikozja, Nowe Delhi, Pretoria i Stambuł.

⁴⁶⁹ Zjednoczone Emiraty Arabskie, Turcja, Białoruś, Specjalny Region Administracyjny Hongkong Chińskiej Republiki Ludowej, Indie, Cypr i Republika Południowej Afryki.

⁴⁷⁰ Bangladesz, Białoruś, Filipiny, Ghana, Gruzja, Indie, Iran, Jemen, Nepal, Nigeria, Pakistan, Puerto Rico, Rosja, Sri Lanka, Syria, Turcja, Ukraina, Zimbabwe.

W próbie 100 dokumentacji znalazło się:

- 46 spraw dotyczących wiz pracowniczych, w tym: sześć w celu 05a – gdy wiza jest wydawana w celu wykonywania pracy na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, 19 w celu 05b – gdy wiza jest wydawana w celu wykonywania pracy sezonowej⁴⁷¹ oraz 21 w celu 06 – gdy wiza jest wydawana w celu wykonywania pracy innej niż określona w art. 60 ust. 1 pkt 5 i 5a ustawy;
- 25 spraw dotyczących wiz w celu 09-student;
- siedem spraw dotyczących wiz w celu 13-naukowiec;
- dwie sprawy dotyczące wiz w celu 13a-stażysta;
- cztery sprawy dotyczące wiz w celu 13b-wolontariusz;
- 16 spraw dotyczących wiz w celu 23-P.BH.

Spośród 100 wiz wydanych na podstawie badanych wniosków, Straż Graniczna odnotowała wjazd 70 cudzoziemców na terytorium RP, dodatkowo dwóch cudzoziemców było legitymowanych na terytorium RP oraz odnotowano wyjazd dwóch osób z terytorium RP, natomiast jeden cudzoziemiec – obywatelka Turcji, która uzyskała wizę 23-P.BH, wjechała w styczniu 2024 r. na terytorium RP na podstawie wizen hiszpańskiej.

Straż Graniczna nie odnotowała pobytu w Polsce 25 cudzoziemców, którym udzielono wizen, w tym:

- sześciu z wizą 05b (31,6% z badanej próby);
- dziewięciu z wizą 06 (42,9%);
- siedmiu z wizą 09-student (28%);
- jednego z wizą 13-naukowiec (14,3%);
- dwóch z wizą 23-P.BH (12,5%).

W wyniku badania 100 dokumentacji wizowych w 18 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 22240-22260, 22481-22491)

W wyniku badania próby ustalono jak niżej:

- a) Praca na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Wizę w celu 05a otrzymało czterech obywateli Białorusi, jeden obywatel Gruzji i jeden obywatel Indii.

Jeden cudzoziemiec we wniosku wizowym wpisał jako wykonywany zawód - *informatyk*, jeden - *pracownik umysłowy*, jeden - *inne*, a trzech - *bez zawodu*.

Na podstawie danych uzyskanych przez NIK z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, spośród sześciu osób, które uzyskały wizę 05a – trzy osoby zostały zgłoszone do ubezpieczenia przez płatnika, który składał oświadczenie, jedna przez innego płatnika, a dwie nie zostały zgłoszone. W przypadku cudzoziemca zgłoszonego do ubezpieczenia przez innego płatnika, podstawą do udzielenia wizen 05a było oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy na stanowisku tynkarza w wymiarze 25 godzin miesięcznie ze stawką godzinową 85 zł, co daje kwotę brutto 2 125 zł. Prezesem zarządu spółki z o.o. z kapitałem zakładowym 5 tys. zł, składającym oświadczenie o powierzeniu pracy cudzoziemcowi był obywatel Białorusi, podobnie jak cudzoziemiec, który uzyskał wizę.

⁴⁷¹ O której mowa w art. 88 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w okresie nieprzekraczającym 9 miesięcy w roku kalendarzowym.

W przypadku jednej niezgłoszonej do ubezpieczenia osoby Straż Graniczna odnotowała jej wyjazd z Polski, co oznacza, że przebywała na terytorium RP, natomiast w przypadku drugiej osoby nie stwierdzono jej pobytu na terenie kraju. W jednym przypadku stwierdzono nieprawidłowość polegającą na udzieleniu wizej z niewłaściwym celem obywatelowi Indii (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 2).

(akta kontroli str. 22240-22260, 22382-22384, 22481-22491)

b) Praca sezonowa.

Wizę w celu 05b otrzymało 19 cudzoziemców, w tym: jeden obywatel Bangladeszu, dwóch obywateli Białorusi, dziewięciu obywateli Filipin, jeden obywatel Indii, dwóch obywateli Nepalu, jeden obywatel Sri Lanki, jeden obywatel Turcji, jeden obywatel Ukrainy, jeden obywatel Zimbabwe.

Osiem osób we wniosku wizowym wpisało jako zawód wykonywany – *bez zawodu*, trzy osoby – *inne*, cztery – *personel administracji dyplomatycznej*, cztery – *pracownik fizyczny*. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące rejestrowania zawodu w systemie Wiza-Konsul (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 1).

Na podstawie danych uzyskanych przez NIK z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, spośród 19 osób, które uzyskały wizę 05b – trzy osoby zostały zgłoszone do ubezpieczenia przez płatnika, który składał wniosek, trzy przez innego płatnika, a 13, tj. 68,4% nie zostało zgłoszonych.

W sześciu przypadkach udzielono wizej na podstawie zaświadczenia o wpisie do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej złożonego przez podmiot, który nie ma, jako płatnik, konta w ZUS⁴⁷².

Z 13 osób, które nie zostały zgłoszone do ubezpieczenia osiem stanowili obywatele Filipin oraz po jednym obywatelu: Bangladeszu, Indii, Sri Lanki, Turcji i Zimbabwe. W pięciu przypadkach Straż Graniczna nie odnotowała ich wjazdu na terytorium RP.

W dokumentacji wizowej dziewięciorga cudzoziemców, którzy uzyskali wizę w Konsulacie RP w Hongkongu znajduje się wydruk z odpowiedzi z KSK dotyczący konsultacji na życzenie konsula.

W wyniku przeprowadzonych sprawdzeń uzyskano następujące stanowisko UdSC:

- w trzech przypadkach⁴⁷³ – *Zdaniem SG biorąc pod uwagę okoliczności rekrutacji oraz brak pewności czy cudzoziemiec rzeczywiście jest zainteresowany podjęciem pracy nie można wykluczyć, że rzeczywisty cel podróży aplikującego jest inny niż deklarowany – sprawę należy rozpatrywać również w aspekcie migracyjnym. Urząd zwraca się z prośbą o sprawdzenie celu i warunków planowanego pobytu na miejscu;*
- w jednym przypadku⁴⁷⁴ – *Biorąc pod uwagę powyższe niejasne warunki rekrutacji i pewności, że pracodawca faktycznie zapewnia miejsca pracy cudzoziemcom, nie można wykluczyć, że wystawione przez podmiot dokumenty służące mają jedynie wszczęciu procedury wizowej (ułatwienie wjazdu i pobytu cudzoziemcom na terytorium RP/UE), a cel przyjazdu aplikującego jest inny niż deklarowany – sprawę należy rozpatrywać również w aspekcie migracyjnym. Niemniej, ocena wiarygodności cudzoziemca i ryzyka migracyjnego leży poza kompetencjami tutaj.*

⁴⁷² Są to właściciele gospodarstw rolnych, którzy mogą mieć swoje konta w KRUS

⁴⁷³ Nr sprawy: 3303-215-2023, 3303-223-2023 i 3303-659-2023.

⁴⁷⁴ Nr sprawy 3303-510-2023.

Urzędu, zatem ostateczne stanowisko w kwestii wydania wizy pozostawiamy do decyzji Konsula;

- w jednym przypadku⁴⁷⁵ – Nie można wykluczyć, że rzeczywisty cel przyjazdu osoby aplikującej może być inny niż deklarowany – sprawę należy rozpatrywać również w aspekcie migracyjnym. Niemniej, ocena wiarygodności cudzoziemca i ryzyka migracyjnego leży poza kompetencjami tut. Urzędu, zatem ostateczne stanowisko w kwestii wydania wizy pozostawiamy do decyzji Konsula;
- w jednym przypadku⁴⁷⁶ – Urząd zwraca się z prośbą o sprawdzenie celu i warunków planowanego pobytu na miejscu;
- w dwóch przypadkach⁴⁷⁷ – Rozmówca potwierdził fakt oczekiwania na 30 cudzoziemców, w tym obywateli Filipin, Sri Lanki oraz Indii. Jest to pierwszy raz, kiedy zamierza zatrudnić cudzoziemców z tych krajów. Wcześniej zatrudniał tylko obywateli Ukrainy. Pomysł zatrudnienia innych narodowości wziął się stąd, iż inny rolnik pan [...] zatrudniał już obywateli Filipin. Nasz rozmówca udał się do pana [...]. Obserwował cudzoziemców przy pracy i porozumiał się z jedną obywatelką Filipin, przy pomocy której uzyskał namiar na osoby zainteresowane pracą w rolnictwie;
- w jednym przypadku⁴⁷⁸ – Rozmówczyni oświadczyła, iż słyszała od znajomych, że obywatele Filipin są rzetelnymi pracownikami, dlatego też zdecydowała się na ich zatrudnienie. Pracujący obecnie ob. Ukrainy polecili aplikanta do pracy. Nikt z pracowników Gospodarstwa Ogrodniczego nie miał bezpośredniego kontaktu z aplikantem. Nie przeprowadzono z nim rozmowy rekrutacyjnej. Rozmówczyni nie wskazała szczegółów co do rekrutacji oraz osób pośredniczących w zatrudnieniu aplikanta. (...) od aplikanta nie wymagano żadnych kwalifikacji i nie weryfikowano doświadczenia zawodowego, ponieważ aplikant wykonywać ma prostą pracę fizyczną polegającą na zbiorze czy sortowanie owoców.

Osiem osób z ww. dziesięciu, które otrzymały wizę w celu 05b w Konsulacie RP w Hongkongu (siedem Filipinek i jeden obywatel Sri Lanki) znajdowało się na liście od [...], przekazanej do konsula przez Beatę Brzywczy, ówczesnie Zastępcę Dyrektora DK. Dwie z tych osób początkowo otrzymały decyzję odmowną (w tym jedna dwukrotnie), a w wyniku ponownego rozpoznania sprawy uzyskały wizy.

W przypadku trzech Filipinek, których wjazdu na terytorium RP nie odnotowała Straż Graniczna, wszystkie miały zarezerwowany ten sam lot liniami lotniczymi Lufthansa z Hongkongu do Frankfurtu, a następnie z Frankfurtu do Warszawy. Rezerwacji dokonano poprzez firmę ROW ONE w Rydze (Łotwa).

(akta kontroli str. 22240-22260)

c) Praca.

Wizę w celu 06 otrzymało 21 cudzoziemców, w tym: pięciu obywateli Białorusi, czterech obywateli Turcji, po trzech obywateli Indii i Sri Lanki oraz po jednym obywatelu: Bangladeszu, Ghany, Nepalu, Puerto Rico, Rosji i Zimbabwe.

Dziesięć osób we wniosku wizowym wpisało jako zawód wykonywany – bez zawodu, dziewięć osób – inne, dwie osoby – kierowca oraz jedna osoba – menager.

Na podstawie danych uzyskanych przez NIK z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, spośród 21 osób, które uzyskały wizę D06 – 10 zostało zgłoszonych do ubezpieczenia

⁴⁷⁵ Nr sprawy 3303-235-2023.

⁴⁷⁶ Nr sprawy 3303-206-2023.

⁴⁷⁷ Nr sprawy: 3303-668-2023 i 3303-669-2023.

⁴⁷⁸ Nr sprawy 3303-480-2023.

(w tym jedna osoba na dwa tygodnie, dwie na jeden miesiąc, jedna na trzy miesiące i jedna na cztery miesiące), a 11 osób, tj. 52,4% nie zostało zgłoszonych do ubezpieczenia.

Straż Graniczna nie odnotowała wjazdu na terytorium RP dziewięciu cudzoziemców.

(akta kontroli str. 22240-22260, 22382-22384, 22481-22491)

d) Studia.

Wizę w celu: 09-student otrzymało 25 cudzoziemców, z czego 17 w celu odbycia studiów I stopnia, trzech w celu odbycia studiów II stopnia, trzech w celu odbycia studiów doktoranckich oraz dwóch w celu odbycia kursu przygotowawczego. Jeden przypadek udzielenia wizej D09-student w celu odbycia kursu przygotowawczego dotyczył obywatela Białorusi, co było prawidłowe, natomiast drugi dotyczył obywatela Jemenu, co było działaniem nieprawidłowym (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 11).

Z 25 cudzoziemców – siedmiu było obywatelami Zimbabwe, pięciu obywatelami Indii, po trzech Białorusi i Turcji oraz po jednym obywatelu Bangladeszu, Iranu, Jemenu, Nigerii, Pakistanu, Sri Lanki i Syrii.

Straż Graniczna odnotowała wjazd na terytorium RP 17 cudzoziemców, a dodatkowo jeden był legitymowany na terenie kraju. W pozostałych siedmiu przypadkach Straż Graniczna nie odnotowała wjazdu cudzoziemca na terytorium RP.

Na podstawie danych ze Zintegrowanego Systemu Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on, prowadzonego przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego NIK ustaliła, że do wykazu studentów wpisano 15 cudzoziemców, tj. 60%. Dwóch cudzoziemców, którzy otrzymali zaświadczenie o przyjęciu na kurs przygotowawczy nie podlegało wpisowi, a pozostałych ośmiu cudzoziemców nie zostało wpisanych do wykazu, co oznacza, że nie rozpoczęli studiów w Polsce.

Z 10 cudzoziemców, którzy nie zostali wpisani na listę studentów Straż Graniczna odnotowała wjazd do Polski pięciu, natomiast nie odnotowała wjazdu na terytorium RP pozostałych pięciu.

Z 25 cudzoziemców, którzy uzyskali wizej 09-student – sześciu, tj. 24% urodziło się w 2006 r. i później, co oznacza, że w momencie otrzymania wizej nie byli pełnoletni, natomiast dziewięciu, tj. 36% urodziło się w 1987 r. i wcześniej, co oznacza, że w momencie otrzymania wizej mieli powyżej 36 lat (w tym cztery osoby w wieku powyżej 44 lat).

Z 10 cudzoziemców, którzy nie zostali wpisani na listę studentów dwóch urodziło się w 1979 r., a po jednym w: 1978 r., 1981 r., 1985 r., 1986 r., 1995 r., 1996 r., 2005 r. i 2006 r.

(akta kontroli str. 22240-22260, 22481-22491)

e) Naukowiec.

Wizę w celu 13-naukowiec otrzymało siedmiu cudzoziemców, z czego po trzech obywateli Indii i Turcji oraz jeden obywatel Zimbabwe.

Straż Graniczna odnotowała wjazd na terytorium RP sześciu cudzoziemców, natomiast nie odnotowała wjazdu jednego obywatela Indii.

W sześciu przypadkach wiza została udzielona na podstawie zaświadczenia jednostki naukowej znajdującej się na liście jednostek naukowych zatwierdzonych na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu prowadzenia badań naukowych lub prac

rozwojowych, natomiast jedna na podstawie jednostki, która na tej liście nie figurowała (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 6).

Podstawą udzielenia wizy w celu 13-naukowiec jest przedstawienie umowy o przyjęciu cudzoziemca w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, zawartej z jednostką naukową mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako umowy o pracę, umowy o dzieło, umowy zlecenia lub innej umowy cywilnoprawnej. NIK ustaliła tymczasem, że w przekazanej dokumentacji wizowej siedmiu cudzoziemców, w dwóch przypadkach dołączono stosowną umowę, natomiast w pięciu przypadkach, tj. 71,4% nie było ww. umowy (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 6).

(akta kontroli str. 22240-22260, 22481-22491)

f) Staż.

Wizę w celu 13a-stażysta uzyskało dwóch cudzoziemców – obywatel Turcji oraz Indii. W obu przypadkach Straż Graniczna odnotowała wjazd cudzoziemca na terytorium RP. W obu przypadkach udzielenie wizy w celu 13a-stażysta było nieprawidłowe.

W przypadku obywatelki Turcji zaświadczenia było wydane przez podmiot, który nie znajdował się na liście zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 6). Z kolei obywatel Indii wnioskował o wydanie wizy w celu odbycia wolontariatu (*volunteering activities*), natomiast udzielono mu wizy 13a-stażysta (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 7).

(akta kontroli str. 22240-22260, 22481-22491)

g) Wolontariat.

Wizę w celu 13b-wolontariusz otrzymało czterech cudzoziemców, z czego trzech obywateli Turcji oraz jeden obywatel Indii.

We wszystkich czterech przypadkach Straż Graniczna odnotowała wjazd cudzoziemca na terytorium RP.

Wszyscy czterej cudzoziemcy uzyskali wizę na podstawie zaświadczenia wydanego przez zatwierdzoną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji jednostkę organizacyjną, na rzecz której cudzoziemcy mają wykonywać świadczenia jako wolontariusze, co było działaniem prawidłowym.

(akta kontroli str. 22240-22260, 22481-22491)

h) PBH.

W badanej próbie wizę w celu 23-P.BH otrzymało 16 cudzoziemców, z czego sześciu obywateli Białorusi, pięciu obywateli Rosji, trzech obywateli Indii i dwóch obywateli Turcji.

Trzy osoby we wniosku wizowym wpisało jako zawód wykonywany – *informatyk*, jedna osoba – *pracownik umysłowy*, pięć osób – *inne* oraz siedem osób – *bez zawodu*.

Straż Graniczna odnotowała wjazd dwunastu osób, dodatkowo jedna osoba była legitymowana na terenie kraju, jedna wjechała na terytorium RP na podstawie wizy hiszpańskiej, a nie odnotowano wjazdu dwóch osób. W związku z tym, że w dokumentacji wizowej brak było dokumentów dotyczących rodzaju ścieżki, na podstawie której cudzoziemiec ubiegał się o wizę (ścieżka indywidualna lub biznesowa), nie można było stwierdzić, czy udzielenie wiz trzem obywatelom Indii

i dwóm obywatelom Turcji było prawidłowe. W pozostałych 11 przypadkach nie miał znaczenia rodzaj ścieżki, na podstawie której cudzoziemiec aplikował o wizę.

(akta kontroli str. 22240-22260, 22481-22491)

Konsularne systemy informatyczne

W okresie objętym kontrolą, do wsparcia pracy urzędów konsularnych oraz Centrum Decyzji Wizowych MSZ wykorzystywało system informatyczny Wiza-Konsul⁴⁷⁹, którego elementem była aplikacja internetowa (portal internetowy) e-konsulat⁴⁸⁰ dedykowana zewnętrznym podmiotom i służąca do ustalania terminów wizyt w placówkach konsularnych w sprawach paszportowych, prawnych, obywatelskich, wizowych oraz ich ewentualnego odwoływania.

System Wiza-Konsul

System W-K składał się z trzech modułów: [1] Wiza-Centrala - dla Administratora systemu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych; [2] Wiza-Konsul Konsulat Wirtualny - dla użytkowników w Ministerstwie Spraw Zagranicznych; [3] Wiza-Konsul Placówka - dla użytkowników w placówce zagranicznej i posiadał środowiska: produkcyjne, szkoleniowe, testowe, rozwojowe⁴⁸¹. Zgodnie z instrukcją system W-K został stworzony w celu wspomaganie obsługi placówek konsularnych⁴⁸².

(akta kontroli str. 5471, 5680, 17217-17219, 18720)

System informatyczny W-K, w zakresie wizowym, umożliwiał pracownikowi konsularnemu obsługę wniosków wizowych złożonych: [1] bezpośrednio przez cudzoziemca w konsulacie lub w PPWW; [2] poprzez narzędzie internetowe jakim był portal e-k.

Pracownik konsularny po otrzymaniu wniosku wizowego jedną z ww. dróg dokonywał jego rejestracji w systemie W-K. W przypadku braku wcześniejszej rejestracji w e-k, dane wniosku wprowadzane były do W-K ręcznie przez pracownika konsularnego w placówce konsularnej lub dostarczane do placówki przez pracownika firmy outsourcingowej na zaszyfrowanej płycie CD/DVD.

Po zarejestrowaniu sprawy pracownik konsularny weryfikował i uzupełniał wszystkie dane wymagane w systemie. Następnie zapisywał dane w sprawie, która otrzymywała swój numer. NIK zauważa, że system W-K nie posiadał w zasobie słowników centralnych słowników zawierających: [1] listę jednostek prowadzących studia zatwierdzonych na potrzeby przyjmowania cudzoziemców; [2] listę jednostek naukowych zatwierdzonych na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu prowadzonych badań naukowych lub prac rozwojowych; [3] listę organizatorów stażu zatwierdzonych na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu podjęcia stażu; [4] listę zatwierdzonych organizacji, na rzecz których cudzoziemcy mają wykonywać

⁴⁷⁹ Wprowadzony Zarządzeniem nr 10 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie wdrożenia i eksploatacji systemu Wiza-Konsul w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych (Dz. Urz. MSZ. 2011 r. Nr 4 poz. 36). (Dalej także: W-K).

⁴⁸⁰ Dalej: e-k.

⁴⁸¹ Instrukcja nr 10 Dyrektora Biura Informatyki I Telekomunikacji z dnia 8 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad eksploatacji i zarządzania systemem W-K.

⁴⁸² System W-K umożliwiał zarządzanie następującymi obszarami działania: obsługa interesantów; obsługa Małego Ruchu Granicznego; prowadzenie spraw obywatelskich; prowadzenie spraw paszportowych; prowadzenie spraw polonijnych; prowadzenie spraw prawnych; prowadzenie spraw majątkowych; prowadzenie spraw wizowych; prowadzenie spraw Karta Polaka; opieka konsularna; obsługa kancelaryjna; obsługa sprawozdawczości - Instrukcja W-K – obszar wizowy - 2023. (Instrukcja została opracowana przez firmę SIGNITY S.A. ul, Postępu 17B w Warszawie.)

świadczenia jako wolontariusze⁴⁸³, co zostało szerzej omówione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 10 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 4080-4085, 5471-5473)

System W-K umożliwiał automatyczną weryfikację wydanych zezwoleń na pracę w systemie SYRIUSZ⁴⁸⁴. Konsul miał możliwość sprawdzenia aplikanta wizowego w innych bazach danych w tym, m.in.: strefy Schengen⁴⁸⁵ czy Centralnym Rejestrze Wizowym. Ponadto mógł dokonać sprawdzeń krajowych⁴⁸⁶ poprzez konsultacje z takimi jednostkami jak: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Straż Graniczna, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Policja. W przypadku krajów wymienionych w tabelach konsultacyjnych opracowanych przez Komisję Europejską na podstawie zgłoszeń państw członkowskich w świetle art. 22 WKW konsul przeprowadzał konsultacje zagraniczne w przypadku wiz Schengen.

(akta kontroli str. 5471-5473, 5680-5682)

Utworzone w 2021 r. Centrum Decyzji Wizowych system W-K wykorzystywało do rozpatrywania wniosków wizowych składanych na terenie Białorusi. Wnioski wizowe cudzoziemców starających się o wize pracownicze dostarczane były do placówek konsularnych na terenie Białorusi tylko przez firmę outsourcingową⁴⁸⁷ w wersji papierowej (oryginały) oraz w wersji elektronicznej ich kopie na płycie CD⁴⁸⁸. Pliki z płyty CD wgrywane były do systemu W-K w placówkach konsularnych na Białorusi. Na podstawie ich zawartości pracownicy CDW wykonywali czynności wizowe. Według udzielonych przez Dyrektora Biura Informatyki i Telekomunikacji⁴⁸⁹ wyjaśnień⁴⁹⁰, pliki te, w związku z ograniczoną przestrzenią dyskową macierzy⁴⁹¹ konsularnych, okresowo były usuwane automatycznie po dwóch dniach po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku wizowego (wydanie wize) oraz po 45 dniach w przypadku odmowy wydania wize lub w przypadku złożenia przez cudzoziemca wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy⁴⁹². W 2023 r. MSZ przeprowadził postępowanie na zakup dodatkowej *półki dyskowej*⁴⁹³ dla macierzy konsularnej, które z powodu braku ofert zakończyło się niepowodzeniem.

(akta kontroli str. 18305-18656, 1900119013, 18722-18725, 19255-19303)

W ramach systemu W-K funkcjonował moduł Wiza Centrala⁴⁹⁴, który został stworzony w celu wspomagania MSZ (centrala) w obszarze działania spraw konsularnych

⁴⁸³ <https://www.gov.pl/web/mswia/zloz-wniosek-o-zatwierdzenie-jednostki-na-potrzeby-przymowienia-cudzoziemcow>.

⁴⁸⁴ System informatyczny Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wspomagający w sposób kompleksowy realizację statutowych zadań powiatowych urzędów pracy.

⁴⁸⁵ SIS – The *Schengen Information System* (System Informacyjny Schengen) oraz VIS – The *Visa Information System* (Wizowy System Informacyjny Schengen).

⁴⁸⁶ Art. 69 *uoc*.

⁴⁸⁷ Firma outsourcingowa [...]

⁴⁸⁸ Jeden plik zawierał skan dokumentu podróży (m.in. paszport), drugi plik zawierał skan wniosku wizowego oraz dokumenty uzupełniające.

⁴⁸⁹ Dalej także: BIT

⁴⁹⁰ Pismo Mariusza Bożewicza Dyrektora BIT znak BIT.080.1.2024/8 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁴⁹¹ Macierz dyskowa – to urządzenie zawierające zbiór od kilku do kilkuset dysków fizycznych, które pogrupowane są w kilka do kilkudziesięciu grup RAID. RAID – to sposób wykorzystania w systemie komputerowym dwóch lub większej liczby dysków twardych, w którym dyski te współpracowały pomiędzy sobą. Osiąga się w ten sposób szereg różnorodnych możliwości nieosiągalnych przy użyciu zarówno pojedynczego dysku, jak i kilku dysków podłączonych jako oddzielne. (Wikipedia – Internet).

⁴⁹² Pliki te pomimo braku dostępu do nich przez pracowników CDW były przechowywane na płytach CD w placówkach konsularnych na Białorusi. Placówki konsularne lub Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją przechowywały wnioski w formie papierowej lub elektronicznej przez okres co najmniej roku licząc od dnia wydania decyzji lub – w przypadku wniesienia odwołania – do dnia zakończenia postępowania (pismo nr DK.080.6.2023/88 z dnia 24 kwietnia 2024 r.).

⁴⁹³ Półka dyskowa w szafie serwera zawiera zestaw dysków fizycznych.

⁴⁹⁴ Dalej: W-C.

poprzez zasilanie bazy danych systemu W-K działającego na placówkach konsularnych. Moduł ten realizował wymianę danych pomiędzy Centralą a placówkami oraz Centralą a instytucjami zewnętrznymi. Ponadto umożliwiał zarządzanie słownikami danych, a także ich aktualizację (rozsyłanie danych) dla wszystkich placówek. Zapewniał również aktualizację formularzy w zależności od zmiany przepisów. Moduł W-C umożliwiał generowanie zbiorczych sprawozdań w zależności od wybranych danych zawartych w systemie W-K pochodzących z poszczególnych placówek. W systemie brak było możliwości bezpośredniego generowania niektórych danych, np. dotyczących podmiotu powierzającego pracę. Właściwość tę posiadał system W-K.

System W-K oraz moduł W-C były administrowane przez pracowników Wydziału Systemów Konsularnych⁴⁹⁵ DK oraz pracowników BIT, którzy dzięki uprawnieniom administratora, w zakresie im przysługującym, zarządzali systemami i wykorzystując jego oprogramowanie dostosowywali system do potrzeb organizacji pracy w Centrali oraz w placówkach. Ponadto, administrator systemu z DK rejestrował użytkowników systemu i nadawał im uprawnienia zgodne z funkcjami realizowanymi w systemie W-C oraz udzielał urzędom konsularnym merytorycznego i technicznego wsparcia w zakresie informatycznych systemów konsularnych⁴⁹⁶. Natomiast administratorzy z BIT zapewniali całodobowe funkcjonowanie i wykorzystanie w ministerstwie oraz na placówkach zagranicznych systemów teleinformatycznych, w tym: W-K, W-C i e-k oraz ich baz danych.

(akta kontroli str. 5680-5682, 10036-10039)

e-konsulat

Portal internetowy e-konsulat był przeznaczony dla klientów placówek zagranicznych MSZ i służył do rezerwacji wizyt w placówkach konsularnych. Umożliwiał rejestrację elektroniczną i wypełnianie m.in. wniosków wizowych, paszportowych oraz pełnił rolę platformy informacyjnej. Poprzez komponent komunikacji portal e-k był zintegrowany z systemem W-K w obszarze przepływu rejestrowanych przez klientów danych oraz w obszarze administrowania systemem. Portal e-k posiadał też własny moduł administracyjny przeznaczony dla konsula do edytowania treści informacyjnych, definiowania terminów wizyt oraz przeglądu i wydruku zarejestrowanych klientów oraz drugi poziom uprawnień dla pracownika centrali w celu administrowania uprawnieniami i kontroli obłożenia placówek⁴⁹⁷.

(akta kontroli str. 18664-18721, 18722-18725)

NIK zauważa, że rosnące zainteresowanie wizami wydawanymi przez Rzeczpospolitą Polską przy jednoczesnej słabości polskiego systemu prawnego w zakresie procesu wizowego⁴⁹⁸ w krótkim czasie przyczyniły się do rozwoju w Polsce i za granicą nieuczciwych pośredników wizowych. Efektem działania nieuczciwych pośredników wizowych był proceder natychmiastowego przechwytywania i rezerwacji wszystkich udostępnianych poprzez portal e-k terminów wizyt w placówkach konsularnych (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 21). Prowadziło to, zdaniem NIK, do zawłaszczenia funkcjonalności portalu e-k przez zorganizowane podmioty trzecie/pośredniczące i uzależnienia możliwości starania się o wizę przez

⁴⁹⁵ Dalej: WSK.

⁴⁹⁶ Zarządzenie nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. U. MSZ z 2020 r., poz. 72 ze zm.).

⁴⁹⁷ Pismo Ministra Spraw Zagranicznych Radosława Sikorskiego znak: BKA.080.42023.91 z 29 stycznia 2024 r.

⁴⁹⁸ W szczególności w zakresie wydawania oświadczeń o powierzeniu pracy i zezwoleń na pracę.

indywidualnych aplikantów od ponoszenia często bardzo wysokich opłat⁴⁹⁹ na ich rzecz.

W celu przeciwdziałania powyższemu zjawisku, w ramach obowiązującej umowy o świadczenie usług wykonywania modyfikacji oprogramowania systemów konsularnych oraz serwisu i szkolenia⁵⁰⁰ dodano do portalu e-k funkcjonalność losowania terminów w sprawach wizowych.

Funkcjonalność losowania wraz z weryfikacją numeru zezwolenia do pracy w rejestrze zezwoleń Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej została wdrożona w listopadzie 2020 r., a miesiąc później uruchomiona dla pierwszej placówki w Addis Abebie.

Opcja losowania powodowała, że zapisany wniosek trafiał do puli wniosków, które były losowane w celu przydzielenia terminu wizyty. Liczbę dostępnych wizyt oraz terminy losowania określał konsul. Losowanie wizyt odbywało się z reguły raz w tygodniu. Dla wiz pracowniczych system umożliwiał włączenie opcji losowania z weryfikacją dokumentów zezwalających na podjęcie pracy w RP⁵⁰¹.

NIK zauważa, że portal e-k w wersji eksploatacyjnej został wdrożony w 2009 r. Pierwsze problemy z rezerwacją terminów wizyt w konsulacie wystąpiły w 2012 r. na Białorusi w związku z dużym zainteresowaniem wizami Schengen. W związku z tym wprowadzone zostały pierwsze modyfikacje portalu e-k⁵⁰². Kolejne modyfikacje portalu e-k wprowadzono w latach 2018-2024. Obejmowały one m.in. włączenie losowania terminów wizyt wizowych oraz zmianę algorytmu losowania⁵⁰³.

NIK zauważa jednak, że działania podjęte przez MSZ w celu przeciwdziałania powyższym niekorzystnym zjawiskom były niewystarczające. Pomimo wprowadzonych modyfikacji dotyczących zabezpieczenia przed nieuprawnionym rezerwowaniem (przechwytywaniem przez podmioty zewnętrzne) terminów wizyt w placówkach konsularnych problem w pełni nie został rozwiązany, co w konsekwencji prowadziło do utraty terminów wizyt. Powyższe problemy zgłaszane były przez konsulaty (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 21).

⁴⁹⁹ Przykłady: Mail Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy do WRO – [...] (...) – jeżeli prawdą jest, to co mówić konsul z [...], że firma za każdego zrekrutowanego pracownika bierze kilkanaście do 30 tys. złotych, to jest ogromny biznes (...) Mail z sekretariatu DK do WRO z dnia 22 sierpnia 2022 r. (...) z uzyskanych informacji od aplikantów wynika, iż partner polskiej firmy [...] (firma [...]) pobiera opłatę w wysokości ponad 4800 EUR za usługę pośrednictwa (...). Doniesienia prasowe: (...) pośrednicy mieli sprzedawać sloty wizowe – czyli miejsca w kolejkach do złożenia dokumentów w konsulacie – za 50 do 75 tys. rupii indyjskich (2,5 – 4 tys. zł) (<https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/tyle-placa-za-polska-wize-gdzie-trafiaja-pieniadze/kk5mp4s>).

⁵⁰⁰ Umowa BIT/WSK/1629/2020 zawarta w Warszawie w dniu 27 lutego 2020 r.

⁵⁰¹ W takim przypadku osoba wypełniała wstępny wniosek podając dane personalne oraz dane dokumentu zezwalającego na pracę. Dane te były weryfikowane z danymi urzędu pracy, który wydał dokument w systemie krajowym zaświadczeń i pozwoleń na pracę, prowadzonym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W przypadku gdy dane były poprawne osoba, która złożyła wniosek otrzymała informację o dacie spotkania w Konsulacie.

⁵⁰² Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 9203 w sprawie zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania portalu e-k z dnia 12.10.2012 r. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=9203>; wprowadzono m.in. [1] ograniczenie liczby wniosków rejestrowanych z jednego adresu IP w jednostce czasu; [2] eliminowanie wniosków wprowadzanych w zbyt krótkim czasie; [3] automatyczne blokowanie adresów IP, z których dochodził podejrzany ruch; [4] wymuszanie wprowadzenia kodu *captcha* przy każdorazowym odpytywaniu usług o dostępność terminów wizyt.

⁵⁰³ Włączenie opcji terminów losowania powodowało, że zapisany wniosek trafiał do puli wniosków, które były losowane w celu przydzielenia terminu wizyty. Liczbę dostępnych wizyt oraz terminy losowania określał konsul. Losowanie wizyt odbywało się z reguły raz w tygodniu. Wszystkie wnioski będące w puli do losowania miały takie same szanse na wylosowanie. W przypadku niewylosowania wniosku w danym losowaniu wnioski te przechodziły do puli w kolejnego losowania.

Na modyfikację systemów teleinformatycznych, w tym e-k w latach 2018-2024 (I kw.) poniesiono wydatki łącznie w wysokości 9 967 322,19 zł⁵⁰⁴.

(akta kontroli str. 3051-3590,3983-3984, 5997-6000, 14502, 14533-14545, 17448-17449,19545-19783)

W ramach prowadzonej działalności konsularnej Minister Spraw Zagranicznych tworzył i prowadził w systemie informatycznym W-K centralny rejestr wizowy, o którym mowa w art. 449a ust.1 *uoc*, obejmujący dane z prowadzonych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i konsulów rejestrów, wymienionych w art. 428 ust. 1 pkt 2 lit. c *uoc*. Rejestr obejmował dane dotyczące spraw z zakresu wiz prowadzonych przez konsulów i MSZ. Rejestr został udostępniony konsulom, którzy w procesie podejmowania decyzji dotyczącej wydania wizy mogli sprawdzić historię wydanych wiz w okresie ostatnich 10 lat. Ponadto MSZ prowadziło również centralny rejestr Karty Polaka. Rejestr ten zawierał informację o wydanych decyzjach oraz dane osób, którym przyznano albo odmówiono przyznania Karty Polaka, którym Kartę Polaka unieważniono albo w przypadku których Karta Polaka utraciła ważność z mocy prawa⁵⁰⁵.

(akta kontroli str. 2843-2851, 5680-5682)

Koncepcja nowego systemu konsularnego

W latach 2019-2021 pracownicy BIT, przy współpracy z DK opracowali i procedowali koncepcję⁵⁰⁶ nowego systemu konsularnego. Zgodnie z tą koncepcją nowy system miał m.in.: [1] spełniać wymogi ustawy o funkcjach konsula i RODO; [2] być wykonany w nowoczesnej architekturze wspierającej niskokosztowe wprowadzanie zmian; [3] posiadać budowę modułową umożliwiającą elastyczne modernizacje systemu; [4] umożliwiać masowy import danych (dane z outsourcingu), automatyczne uzupełnianie i korektę danych; [5] być wyposażony w spójny i ergonomiczny interfejs użytkownika oparty na przeglądarce internetowej umożliwiającym dostęp do poszczególnych modułów systemu (w tym e-k); [6] być obsługiwany przez użytkownika zewnętrznego – petenta poprzez przeglądarkę internetową (funkcjonalności portalu e-k); [7] umożliwiać wykonywanie większości czynności obsługiwanych obecnie za pomocą systemu W-K oraz ograniczyć infrastrukturę informatyczną do niezbędnego minimum; [8] poprawić bezpieczeństwo; [9] wykorzystywać obecnie używane urządzenia peryferyjne; [10] być bardziej przyjazny w obsłudze i wspierać użytkownika (prowadzić za rękę).

(akta kontroli str. 18311-18324, 18382-18656, 18664-18672)

NIK zwraca uwagę, że koszt przyjętych w koncepcji propozycji systemu⁵⁰⁷ oszacowano na ponad 100 mln zł⁵⁰⁸. Zdaniem twórców koncepcji wykluczało to możliwości realizacji koncepcji w ramach budżetu MSZ. Prace związane z opracowaniem ww. koncepcji nowego systemu teleinformatycznego zrealizowano siłami pracowników MSZ i BIT nie poniesiono z tego tytułu wydatków⁵⁰⁹.

(akta kontroli str. 18679a-18719b)

⁵⁰⁴ Umowy: [1] BIT WFP71/23/2014 z 29.04.2014r. w ramach której w 2018r. wydatkowano 68 065,13 zł; [2] BIT WSK 1629/2020 z 27.02.2020r., w ramach której do 14 marca 2024 r. wydatkowano 9 899 257,06 zł.

⁵⁰⁵ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o *Karcie Polaka* (Dz. U. 2023 r. poz. 1921) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 grudnia 2017 r. w *sprawie rejestrów Kart Polaka* (Dz. U z 2023 r. poz. 858).

⁵⁰⁶ Nowy System Konsularny – Koncepcja v. 1.0 z 5 czerwca 2019 r. Pismo Mariusza Bożewicza Dyrektora BIT znak BIT.080.1.2024/6 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

⁵⁰⁷ Systemu opartego na scentralizowanej architekturze uwzględniającej w rozwiązaniu: hurtownię danych, oparcie się na szynie usług, konieczności zakupu nowego sprzętu i oprogramowanie obecnych i nowych funkcjonalności.

⁵⁰⁸ Kwota oszacowana przez BIT i DK na bazie wiedzy eksperckiej autorów Koncepcji nowego systemu.

⁵⁰⁹ Pismo Mariusza Bożewicza Dyrektora BIT znak BIT.080.1.2024/6 z dnia 5 kwietnia 2024 r.

W styczniu 2024 r., w związku z cyfryzacją procesu wizowego prowadzoną przez UE oraz z przesłanym przez MSWiA harmonogramem naboru wniosków o dofinansowanie w ramach Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, MSZ przesłał propozycje działań na 2024 r., które obejmowały, m.in. integrację systemów konsularnych z systemem ETIAS⁵¹⁰ (dofinansowanie 504,1 tys. zł), dostosowanie systemów konsularnych do interoperacyjności (dofinansowanie ok. 3 993,1 tys. zł) oraz cyfryzacja procesu wizowego (dofinansowanie ok. 5 950,0 tys. zł)⁵¹¹.

Ponadto, w związku z podjętymi przez Ministerstwo Cyfryzacji⁵¹² pracami nad przygotowaniem strategii w dziedzinie informatyzacji MSZ przesłało propozycje działań mających na celu m.in. wdrożenie elektronicznej Platformy Usług Konsularnych oraz elektronicznych usług publicznych w obszarze konsularnym, cyfryzacji procesu wizowego i rozwoju technologicznego w CIK⁵¹³.

(akta kontroli str. 18679a-18719b, 18720-18725)

W okresie objętym kontrolą, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych obowiązywało Zarządzenie nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 22 września 2016 r. *w sprawie zasad sporządzania i przesyłania informacji jawnych pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych i placówkami zagranicznymi*⁵¹⁴. Zgodnie z § 1 ust. 1 tego zarządzenia w jawnej, wewnętrznej korespondencji służbowej prowadzonej między Ministerstwem Spraw Zagranicznych i placówkami zagranicznymi należało stosować formę komunikacji elektronicznej o nazwie „claris”. Zarządzenie dopuszczało stosowanie clarisów również w korespondencji z podmiotami zewnętrznymi. Nie należało w nich umieszczać informacji i ocen, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby mieć negatywny wpływ na realizację zadań polskiej polityki zagranicznej. Clarisy powinny być przesyłane w systemie poczty elektronicznej w domenie msz.gov.pl. z konta instytucjonalnego nadawcy i opatrzone podpisem elektronicznym. Te, zawierające treści wrażliwe należało przysyłać poprzez pocztę elektroniczną w systemie SPIN-Z. W MSZ obowiązywała również instrukcja kancelaryjna wprowadzona zarządzeniem nr 20 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 lipca 2015 r. *w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej oraz instrukcji archiwalnej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych*⁵¹⁵. Określała ona ogólne zasady postępowania z dokumentami w formie tradycyjnej i elektronicznej z uwzględnieniem systemu EOD.

W praktyce, równoległe do korespondencji przesyłanej za pomocą clarisów pracownicy MSZ korzystali ze skrzynek poczty elektronicznej, w tym imiennych. Taką drogą przekazywane były do placówek konsularnych listy z nazwiskami cudzoziemców, co do których kierowano prośby o przyspieszenie procesu przyjmowania i rozpatrywania wniosków wizowych. Listy takie z własnej, imiennej skrzynki mailowej na imienne skrzynki konsulów przysyłała ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy. Otrzymywała je ona wcześniej od Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego, bezpośrednio od Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka lub jego asystentki Marii Raczyńskiej⁵¹⁶, w większości za pomocą komunikatorów typu

⁵¹⁰ Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż

⁵¹¹ Pismo Mariusza Bożewicza Dyrektora BIT znak BIT.080.1.2024/6 z 5 kwietnia 2024 r. oraz pismo Podsekretarz Stanu Henryki Mościckiej-Dendys znak DK.3300.3.2024 z dnia 24 stycznia 2024 r.

⁵¹² Pismo Krzysztofa Gawkowskiego Ministra Cyfryzacji znak DPiS.WS.510.3.2024 r. z dnia 16 marca 2024 r.

⁵¹³ Pismo Mariusza Bożewicza Dyrektora BIT znak BIT.0510.2.2024/1 z dnia 2 lutego 2024 r.

⁵¹⁴ Zarządzenie zmieniono zarządzeniem Nr 13 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 23 grudnia 2021 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad sporządzania i przesyłania informacji jawnych między Ministerstwem Spraw Zagranicznych i placówkami zagranicznymi.

⁵¹⁵ Dz. Urz. MSZ nr 22 ze zm.

⁵¹⁶ Pismo BKA.080.4.2023.91 z dnia 29 stycznia 2024 r.

Signal czy Whatsapp z użyciem służbowych telefonów komórkowych⁵¹⁷. Również były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk posługiwał się komunikatorem odbierając listy od [...]. Zeznał⁵¹⁸: *Listy otrzymywałem w formie smsów z reguły przy wykorzystaniu komunikatora WhatSapp. Taką samą drogą odbierała wiadomości z nazwiskami cudzoziemców Maria Raczyńska, która zeznała⁵¹⁹, że listy przekazywał jej pan minister Wawrzyk osobiście albo prosił o wzięcie ich od pana [...]. Pan [...] przysyłał mi te listy jakimś komunikatorem, nie e-mailem. Nie było oficjalnego polecenia na piśmie byłam tylko proszona o przesłanie listy i po prostu realizowałem te prośby (...)* Listy otrzymywałam tylko poprzez komunikator Whatsapp albo Signal, nie poprzez e-mail (w telefonach służbowych skrzynki pocztowe są zabezpieczone) i wysyłałam dalej najczęściej SMS-em. Używanie komunikatorów do przesyłania list z nazwiskami osób, których wnioski należało rozpatrzyć poza kolejnością potwierdził także były Dyrektor DK, Marcin Jakubowski⁵²⁰ precyzując, że *maili było niedużo. Dominowały sms-y i inne komunikatory.*

Choć ww. instrukcja kancelaryjna i zarządzenie Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nie odnosiły się do możliwości użycia komunikatorów, to według Macieja Karasińskiego, byłego DGSZ obowiązujący w MSZ system obiegu dokumentów *co do zasady nie dopuszczał* przesyłania informacji lub poleceń służbowych za pomocą sms-ów, Signala czy WhatsAppa. Jakub Wawrzyniak, pełniący obowiązki Zastępcy Dyrektora DK zeznał⁵²¹, że *Komunikatory nie są w żadnym razie uwzględnione w obiegu informacji w MSZ, niemniej komunikatory takie jak signal i whatsapp są na roboczo wykorzystywane w komunikacji dedykowanej danej inicjatywie o charakterze kryzysowym, zarówno z pracownikami DK, jak i konsulami, oraz przedstawicielami instytucji zewnętrznych. Komunikacja ma na celu jedynie usprawnienie wymiany bieżących informacji, naturalnie z zachowaniem odpowiedniego charakteru jawności informacji.* Dodał jednocześnie: *(...) w sytuacjach kryzysowych dopuszczalne jest korzystanie z komunikatorów, ale w przypadku, gdy jakaś sprawa (nawet w sytuacji kryzysowej) wymaga podjęcia decyzji kierunkowych i uregulowania działań – to naturalnie jest ona przedmiotem oficjalnego obiegu informacji stosowanego w danej instytucji, w tym przypadku w MSZ.* Ewentualność wyboru komunikatora do przesyłania informacji uznał za słuszne również Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau⁵²², ale tylko w *sytuacjach kryzysowych, które wymagają ponadstandardowych działań (...)* np. *kiedy ratuje się życie bądź zdrowie polskich obywateli pozostających za granicą. Zasadniczo o tym decyduje osoba, która wybiera określony środek komunikacji (...)* *Ja komunikowałem się za pomocą rozmów telefonicznych oraz przez pisma urzędowe.*

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska powołując się na wyjaśnienia Beaty Brzywczy stwierdziła, że nie zna odpowiedzi na pytanie, kto, kiedy i na jakiej podstawie zdecydował o użyciu komunikatorów do wymiany korespondencji⁵²³.

NIK zwraca uwagę, że korzystanie z nieformalnego, nieuregulowanego w przepisach wewnętrznych, niezwyfikowanego pod kątem bezpieczeństwa narzędzia w celu przesyłania *de facto* poleceń służbowych było nietransparentne i odbywało się z pominięciem określonej instrukcją kancelaryjną oficjalnego obiegu dokumentów. W przypadku list z nazwiskami cudzoziemców, co do których proszono o przyspieszenie procesu rozpatrywania wniosków wizowych przesyłanych przez

⁵¹⁷ Pismo BKA.080.4.2023.116 z dnia 20 lutego 2024 r.

⁵¹⁸ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

⁵¹⁹ Protokół przesłuchania świadka Marii Raczyńskiej z dnia 14 lutego 2024 r.

⁵²⁰ Protokół przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 13 marca 2024 r.

⁵²¹ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Wawrzyniaka z dnia 26 marca 2024 r.

⁵²² Protokół z przesłuchania Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁵²³ Pismo DK.308.16.2024/1 z dnia 19 lutego 2024 r.

Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka lub jego asystentkę Marię Raczyńską do dyrekcji DK komunikatory typu Signal i WhatsApp stanowiły większość w stosunku do korespondencji mailowej i innych narzędzi wymiany informacji⁵²⁴.

(akta kontroli str. 20410-20412, 5989-6014, 20062-20072, 20671-20678, 13037-13043, 20196-2028, 20096-20104, 20600-20609, 20246-20260, 20062-20072)

Departament Konsularny realizował prośby o ułatwienie (przyspieszenie) złożenia wniosku wizowego przekazując je do konsulów. W niektórych przypadkach były one umotywowane lub uzasadniane trudną sytuacją osobistą lub humanitarną cudzoziemca. [...] ⁵²⁵.

(akta kontroli str. 16571- plik 204)

Brak polityki migracyjnej, a także uregulowań w zakresie zasad ewentualnej priorytetyzacji niektórych wniosków wizowych (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 26 i 27). sprawiały, że na pośrednictwo DK w uzyskaniu w placówkach konsularnych przyspieszenia rozpatrzenia wniosków wizowych mogły liczyć podmioty, które dzięki skutecznemu lobbingowi i utrzymywanym stosunkom posiadały przychylność MSZ, osoby pełniące funkcje publiczne lub osoby posiadające do nich dostęp, bądź podmioty lub osoby stosujące (pomimo niekiedy słusznych i przekonujących argumentów) metody perswazji i socjotechnicznego nacisku – w wiadomości e-mail z dnia 1 marca 2023 r. przedstawiciel firmy transportowej pisał do Konsula RP w Doha m.in.: *Jeśli nie będą to firmy polskie, to będą to firmy z innych krajów i tu dochodzimy do sedna sprawy, że jeśli misją Pana Konsula jest niewydawanie wiz, to w konsekwencji bierze Pan Konsul na siebie jakąś część odpowiedzialności za upadek sektora transportowego w Polsce i bezproblemowe wypuszczenie w miejsce polskich firm na rynek podmiotów z innych krajów.*

(akta kontroli str. 16575 – plik 403)

NIK zwraca przy tym uwagę, że choć oficjalne, uzasadnione prośby o przyspieszenie procedur wizowych, DK przysyłał do konsulów RP w formie clarisów⁵²⁶, to w przypadku indywidualnych, przeanalizowanych w trakcie kontroli, spraw dotyczących łącznie nie mniej niż 343 osób stosowano zwykle formę mailową⁵²⁷. Tworzyło to, zdaniem NIK, wrażenie nadawania takim sprawom dodatkowej, zwykle nieuzasadnionej pilności, charakteru mniej oficjalnego i konfidenckiego przy świadomości braku uregulowań i standaryzacji w tym zakresie, a więc i wynikającej z tego uznaniowości podejmowanych działań.

(akta kontroli str. 15400 – pliki: 001-008)

⁵²⁴ Pismo BKA.080.4.2023.116 z dnia 20 lutego 2024 r.

⁵²⁵ [...].

⁵²⁶ Np. claris DK.3307.52.2022/2 z dnia 4 lutego 2022 r. dotyczący przyjmowania poza kolejnością wniosków wizowych od uczestników XI sesji Światowego Forum Miejskiego WUF11 w Katowicach.

⁵²⁷ NIK wskazuje, że zgodnie z § 1 ust. 1 Zarządzenia nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 22 września 2016 r. w sprawie zasad sporządzania i przysyłania informacji jawnych między Ministerstwem Spraw Zagranicznych i placówkami zagranicznymi w jawnej, wewnętrznej korespondencji służbowej prowadzonej między Ministerstwem Spraw Zagranicznych, zwanym dalej „Ministerstwem”, i placówkami zagranicznymi stosuje się formę komunikacji elektronicznej o nazwie „claris”. W podobnej formie (clarisowej), zgodnie z Wytocznymi nr 2 Dyrektora Biura Archiwum i Zarządzania Informacją z dnia 19 maja 2017 r. w sprawie standardów sporządzania i przysyłania jawnych materiałów informacyjnych przez placówki zagraniczne placówki zagranicznej zobowiązane były przysyłać wszelkiego rodzaju materiały informacyjne.

Analizie poddano korespondencję elektroniczną (wiadomości e-mail) pomiędzy ówczesną Zastępcą Dyrektora DK Beatą Brzywczy⁵²⁸ a konsulami RP prowadzoną w latach 2021- 2023⁵²⁹.

NIK zwraca uwagę, że większość z ww. korespondencji stanowiła próbę wpływania na proces wizowy, w tym przede wszystkim miała charakter przekazywania przez DK próśb (poleceń) do konsulów RP o umożliwienie złożenia wniosku wizowego poza kolejnością lub przyspieszenie rozpatrywania wniosków wizowych tych osób, których dane zostały wcześniej przesłane do DK przez różnorodnych interesariuszy – posłów, polityków, przedsiębiorców, urzędników, pracowników MSZ, w tym kierownictwa Ministerstwa, oraz osób, które dzięki posiadanym kontaktom mogły wpływać na pracę DK. Na 196 przeanalizowanych przez NIK wiadomości e-mail 109 dotyczyło ww. kwestii (co stanowiło 55,6% całej korespondencji). Wiadomości zawierały prośby o przyspieszenie procesu wizowego dla określonych grup cudzoziemców np. dla żołnierzy [...], pracowników firmy [...], studentów [...]. Dotyczyły one również cudzoziemców wymiecionych z imienia i nazwiska (w liczbie co najmniej 343 osób). Częściowo analizowane wiadomości dotyczyły interwencji w sprawie wydawania wiz dla cudzoziemców (w liczbie co najmniej 548 osób) z grup wskazywanych przez [...], protegowanego przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 27).

NIK wskazuje, że realizacja zawartych w wiadomościach e-mail próśb była monitorowana przez Dyрекcję DK; wystąpiły również przypadki, w których konsulowie proszeni byli o składanie wyjaśnień w przypadku odmowy wydania wizy. Przykładowo:

- Konsul RP w [...], w odpowiedzi na wiadomość e-mail od Beaty Brzywczy o treści⁵³⁰: (...) *od MPW, Dyrektor otrzymał pytanie dot. tej cudzoziemki. Czy mógłbyś sprawdzić z jakiego powodu? Podobno dostała łącznie 2 odmowy, wyjaśniał w korespondencji zwrotnej, że w obu przypadkach aplikantka nie posiadała biletu lotniczego, kwalifikacji do pracy, zakwaterowania i umowy.*
- W wiadomości e-mail z dnia 26 kwietnia 2023 r. Beata Brzywczy napisała do Konsula RP w [...]: *czy byłbyś tak miły jutro i zerknął do sprawy tego pana – dostał od Was odmowę, a dopytuje nas Min. Wawrzyk. Jutro będzie tu u nas jego asystentka, to chcielibyśmy jej powiedzieć, to co można (dla nas wersja dłuższa ;-)).* Z przekazanych do DK wyjaśnień wynikało, że w tym przypadku informacja dotyczyła kucharza, który nie posiadał zakwaterowania w Polsce i dowodu rezerwacji biletu lotniczego, a odwołując się od decyzji konsula przedstawił te same dokumenty, które przedłożył wcześniej.
- Z korespondencji e-mail prowadzonej z konsulem [...] wynikało, że inna osoba, w odniesieniu do której interweniował Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk była z wykształcenia prawnikiem⁵³¹, ale starała się w konsulacie w [...] o wizę do pracy w restauracji, przedkładając kopię zaświadczenia o ukończeniu 12-godzinnego kursu gotowania.
- Konsul RP w [...] odpowiadając na pytania Beaty Brzywczy⁵³² napisał: *Tam chyba były 4 osoby mające jechać do tej firmy. Trzy pracujące tutaj jako pomoce domowe i zarabiające po ok. 2 tys. zł miesięcznie i jedna która pracuje w [...] jako pielęgniarka/opiekunka w domu starców z pensją ok. 8 tys. zł. Jeśli ktoś chce*

⁵²⁸ Analizowano wiadomości e-mail, których Beata Brzywczy była nadawcą lub występowała w korespondencji w formie „do wiadomości”.

⁵²⁹ Jedynie 17 maili pochodzi z 2020 r.

⁵³⁰ E-mail Beaty Brzywczy z dnia 25 maja 2023 r.

⁵³¹ E-mail konsula [...] z dnia 30 stycznia 2023 r.

⁵³² E-mail Beaty Brzywczy z 9 marca 2023 r.

przejść z 2 na 3,5 tysiąca to zrozumiałe, to że ktoś chce rzucić pensję 8 tys. zł żeby pojechać na koniec świata do pracy sezonowej w rolnictwie za 3,5 tys. to się nie trzyma kupy. Była zdecydowanie ponadprzeciętnie rozgarnięta i znała bardzo dobrze angielski. Mówiąc wprost – nie dotarłaby raczej do tego gospodarstwa. Zawsze dają odmowy jak ktoś ma zarabiać 2-3 razy gorzej w PL niż w [...] bo jest to właśnie ktoś kto nie uzasadnił celu pobytu a pozwolenie na pracę jest tylko podkładką żeby wyjechać do Europy.

NIK zauważa, że konsulowie odczuwali naciski ze strony Dyrekcji DK i Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka. [...], Konsul RP w [...] wprost odniósł się do prośby Piotra Wawrzyka dotyczącej wiz dla dwóch prawdopodobnych siostrzeńców lekarza mieszkającego w Polsce⁵³³, którzy mieli przylecieć do Polski na indywidualne zaproszenie⁵³⁴ pisząc: *Informuję, że łamiąc wszelkie zasady organizacji naszej pracy właśnie przyjęliśmy wnioski od wspomnianych 2 obywateli Afganistanu. Jedynymi dokumentami, które przedstawili były wizy pakistańskie oraz wydruki kopii zaproszeń wojewódzkich. Nie przedstawili rezerwacji lotów, dowodów na posiadanie środków finansowych ani ubezpieczeń. Rozpytani udzielali bardzo ogólnych odpowiedzi (nie potrafiąc np. wskazać po co właściwie i na jak długo jadą do wujka), lub wręcz przecząc temu, co zapisane zostało we wniosku wizowym (jeden z aplikantów stwierdził że studiuje w Mazar e Sharif, podczas gdy we wniosku zapisane zostało, że w Kabulu).* NIK zwraca uwagę, że pracownicy DK monitorowali w sposób ciągły sytuację wizową obydwu cudzoziemców, a w momencie problemów z ich wylotem, jakie pojawiły się na lotnisku w [...] konsul na prośbę Beaty Brzywcy osobiście interweniował u człowieka odpowiedzialnego za odprawę paszportową. Beata Brzywcy wysłała bowiem do konsula [...] w dniu 30 listopada 2022 r. wiadomość e-mail o następującej treści⁵³⁵: *Jak widać „podróźni” natrafili na przeszkody w podróży (nie wylecieli). Spodziewam się, że był to efekt działania służb działających na wielu lotniskach w państwach trzecich, które współpracują z liniami lotniczymi i typują pasażerów, którym się szczególnie przyglądają. Być może, zaproszenie z urzędu wojewódzkiego, niewiele dla nich znaczyło w kontekście wymagań dot. środków finansowych na pobyt. Jestem po rozmowie z panem [...], który prosi nas o pomoc – sam wykonał kilka maili i telefonów do Amb. PAK w PL i Amb. AFG w PL – ale nie wiem, czy to są skuteczne ruchy. Moim zdaniem dobrze byłoby, po naszej stronie, wejść w kontakt z takim oficerem i sprawę wyjaśnić (zakładam, że ich wizy nie zostały cofnięte ani unieważnione). Ja pracując w RPA miałam kontakt z takim oficerem DE, który w takich przypadkach miał z nami kontakt i niejasności wyjaśniał zanim podjął jakieś radykalne działania. Należałoby w ramach LWS zasięgnąć info i kontakt do takiej struktury.*

[...] już w dniu 1 grudnia 2022 r. powiadomił Beatę Brzywcy, że: *udało się skontaktować z właściwym człowiekiem i tym razem powinno się im udać wylecieć*⁵³⁶.

⁵³³ E-mail z dnia 3 listopada 2022 r., [...] (WRO DK): *mamy prośbę o przyjęcie wniosków wizowych od 2 obywateli Afganistanu w celu odwiedzin (skany zaproszeń w załączeniu). To sprawa od Ministra Wawrzyka. Kilka miesięcy temu dostaliśmy listę osób, które chciał zaprosić lekarz mieszkający w Polsce – [...]. Nie jestem pewna, ale Pan z nim chyba rozmawiał. Dyr. Brzywcy chciała, żeby ten lekarz pozyskał zaproszenia z UW dla tych swoich krewnych. Zrobił to dla 2 osób, więc przyjęcie wniosków wizowych dotyczyłoby tylko tych 2 osób. Beata Brzywcy: Pomimo tego, że Pani [...] przekazała prośbę o dokonanie rejestracji (wypełnienie wniosków), to jednak najwyraźniej nie zostało to wykonane, bowiem jest prośba od Pana Ministra o przyjęcie tych wniosków w najbliższych 2-3. dniach. Ww. osoby przebywają w Pakistanie. Proszę skontaktować się z panem, który ich zaprasza (tel. [...]) i przekazać mu instrukcje, co on lub te osoby mają zrobić (jak wypełnić wnioski, kiedy przyjść do Ambasady). Prośba o info zwrotne.*

⁵³⁴ E-mail z dnia 4 listopada 2022 r.

⁵³⁵ E-mail Beaty Brzywcy z dnia 30 listopada 2022 r.

⁵³⁶ E-mail [...] z dnia 1 grudnia 2022 r.

Konsul RP w [...] informował z kolei, że⁵³⁷: *Sprawa obchodzenia systemu rejestracji wniosków i wykorzystywanie przy tym kontaktów w instytucjach państwowych przybiera jednak wg mnie niepokojące rozmiary. Wielokrotnie już informowaliśmy o problemach, z którymi mierzą się placówki w [...], m.in. nadreprezentacja wnioskodawców spoza [...] (z powodu liberalizacji przepisów UoC, ale także braku skutecznych rozwiązań w ich krajach, np. Uzbekistanie, Azerbejdżanie, Turkmenistanie). Ustępowanie kolejnym podmiotom nie przybliży nas do ich rozwiązania a pogłębia patologię i uderza w reputację naszych placówek ([...]) jako dostępnych dzięki znajomościom lub wywieraniu presji na urząd a nie skutecznemu systemowi.*

(akta kontroli str. 8363-8364, 8557-8558, 8276-8277, 7921-7925, 7962-7967)

DK podejmował również działania, które zdaniem NIK stanowiły „udane” próby nacisku na konsula RP w celu rewizji wydanych przez niego decyzji wizowych. W dniu 30 stycznia 2023 r. Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy skierowała do Konsula RP w [...] wiadomość e-mail o treści: *Otrzymaliśmy (DMJ⁵³⁸ od MPW⁵³⁹, sms) taką info: 1. [...] - otrzymał odmowę i będzie się w poniedziałek rano odwoływał. (...) Czy mógłbyś nam napisać co to za sprawa/y (wizy do pracy, inne, jaki był powód odmowy, kto zapraszał)?* Konsul RP w [...] replikował, że: *(...) Aplikant odwołał się dzisiaj. Będę rozpatrywać wniosek i dam znać jaki będzie rezultat. Uwzględnię zainteresowanie sprawą ze strony MPW (...), a następnie⁵⁴⁰: W odwołaniu udało się zmienić decyzję ws. p. [...] na pozytywną.*

(akta kontroli str. 16464-16474, 16577-plik 474)

W jednym przypadku, Konsul RP w [...], pod wpływem korespondencji z DK i osób trzecich wydała cudzoziemcowi wizę w trybie art. 77 ust. 7 uoc, a więc bez konieczności osobistego stawienia się w konsulacie. Tryb taki był przeznaczony dla szczególnych przypadków, uzasadnionych sytuacją cudzoziemca, jednak z przedstawionych materiałów i korespondencji pomiędzy DK a Konsulem RP w [...], zdaniem NIK, nie wynika, by w ww. sprawie zaszły szczególne okoliczności. DGSZ wyjaśnił⁵⁴¹, przytaczając odpowiedź przygotowaną przez ówczesną Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, że: *Powyzsze dzialania byly podjete w nastepstwie zgloszonego przez Pana Ministra P. Wawrzyka do Dyrektora M. Jakubowskiego problemu zwiazanego z brakiem mozliwosci stawienia sie wnioskodawcy u konsula RP w [...], a takze, ze: nie wskazano w tej korespondencji na szczegolna sytuacje wnioskodawcy, bowiem jej nie znano.*

(akta kontroli str. 14789-14807, 16562-16567)

Całkowicie przeciwstawna postawa dykcji DK miała miejsce natomiast w sprawie wymagającej reakcji. MSZ nie podjął bowiem bezpośrednich działań wobec wykrycia we wrześniu 2022 r. przez amerykańskie służby imigracyjne procederu wykorzystywania polskich wiz pracowniczych wydanych w Konsulacie RP w Tbilisi do podejmowania prób nielegalnego przekraczania granicy pomiędzy Meksykiem a USA. W powyższej sprawie Konsulat RP w Tbilisi skierował do Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego trzy clarisy⁵⁴², w których opisał problem, przedstawił wnioski i propozycje rozwiązań oraz przekazał analizę (wskazującą na istnienie zorganizowanego procederu) powiązań podmiotów wystawiających największą ilość

⁵³⁷ E-mail z dnia 5 maja 2022 r.

⁵³⁸ Dyrektor Marcin Jakubowski, przyp. NIK.

⁵³⁹ Minister Piotr Wawrzyk, przyp. NIK.

⁵⁴⁰ W e-mailu z dnia 1 lutego 2023 r.

⁵⁴¹ W piśmie znak BKA.080.4.2023/149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

⁵⁴² 3330.01.2022/283 z dnia 20 września 2022 r., 3330.02.2022/295 z dnia 28 września 2022 r. oraz 3330.03.2022/308 z dnia 5 października 2022 r.

oświadczeń o powierzeniu pracy dla osób próbujących dostać się ww. drogą do USA. MSZ nie przedstawił dokumentów czy korespondencji świadczących o podjęciu wobec powyższych kwestii jakichkolwiek czynności, w tym odpowiedzi na clarisy placówki, ustosunkowania się do przekazanych propozycji rozwiązań czy sposobu wykorzystania wyników przekazanej analizy. Dyrektor DK Justyna Chrzanowska udzielając wyjaśnień⁵⁴³ odnośnie ww. okoliczności, przytoczyła odpowiedź przygotowaną przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, zgodnie z którą: *Dodatkowe zaangażowanie ze strony Departamentu Konsularnego MSZ nie było w tej sprawie potrzebne, ponieważ konsul miał na miejscu bezpośredni kontakt z przedstawicielami służb, które były właściwe do zaadresowania im tego problemu oraz podjętych przez konsula działań.*

(akta kontroli str. 3650-3677, 15082)

Podobne co do meritum wyjaśnienia^{544,545} Dyrektor DK Justyna Chrzanowska przedstawiła na okoliczność braku podjęcia działań w związku z informacją o próbie wymuszenia korzystnych decyzji wizowych i kierowaniu gróźb przez byłego pracownika MSZ [...] wobec Konsula RP w Bogocie.

(akta kontroli str. 15002)

Nie przesądzając o tym, czy każde wystąpienie placówki konsularnej, a szczególnie takie, które świadczyć może o jej prawidłowym postępowaniu wobec zidentyfikowanych sytuacji, powinno spotykać się z bezpośrednią reakcją i odpowiedzią MSZ, NIK wskazuje, że we wszystkich ankietach samooceny z lat 2019-2023 to właśnie sprawność i adekwatność przepływu informacji pomiędzy placówkami a centralą, a także zachęcanie do sygnalizowania potencjalnych problemów i zagrożeń dla realizacji zadań ankietowani⁵⁴⁶ ocenili najgorzej i zauważa, że opisane wyżej okoliczności braku reakcji MSZ na pojawiające się sygnały mogły uzasadniać taką opinię.

(akta kontroli str. 15871-15877, 16576- pliki:434-441)

Jak wynika z przekazanego NIK *Planu pozyskania nieruchomości na potrzeby siedzib placówek zagranicznych RP* (Plan wieloletni na lata 2025-2026), w zakresie sygnalizowanej od 2020 r. przez Konsula Generalnego RP w Hongkongu konieczności zmiany siedziby placówki, wszczęcie procesu zaplanowano na 2025 r. (*w miarę dostępności środków finansowych*). Z ww. dokumentu wynika również, choć nie było to przedmiotem szczegółowych analiz NIK, że w latach 2025-2026 zaplanowano kontynuowanie rozpoczętego w 2014 r. procesu zmian lokalowych w placówce w Meksyku.

(akta kontroli str. 15073-15075)

W okresie objętym kontrolą MSZ współpracował z innymi resortami i organami administracji publicznej, jednak nie pozwoliło to na rozwiązanie, ani nawet na ograniczenie narastających w latach objętych kontrolą problemów w zakresie presji migracyjnej i wydawania wiz cudzoziemcom. Jednym z powodów tego stanu rzeczy, czego potwierdzenie znajduje się w Notatce ze spotkania nt. migracji w dniu 11 stycznia 2022 r., był, zdaniem NIK, fakt, że przedstawiciele ministerstw mieli rozbieżne wizje co do celów i kierunków jakimi podążać miała polityka migracyjna Polski oraz narzędzi, które powinny służyć osiągnięciu tych celów. Ministerstwo

⁵⁴³ W piśmie znak DK.080.6.2023 / 95 z dnia 2 maja 2024 r.

⁵⁴⁴ W piśmie znak DK.080.6.2023/83 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

⁵⁴⁵ O treści: W związku z właściwą reakcją Konsula RP w Bogocie na wiadomość byłego pracownika MSZ [...], nie istniała potrzeba dalszych działań w tym zakresie.

⁵⁴⁶ Którymi byli przede wszystkim kierownicy placówek konsularnych jak zostało wskazane w innej części niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

Rodziny i Polityki Społecznej, ze względu na niedobory siły roboczej postulowało uproszczenie dostępu do rynku pracy dla cudzoziemców, w szczególności w zawodach specjalnych oraz zapełnienie nisz zawodowych⁵⁴⁷. Ministerstwo Edukacji i Nauki wskazywało na *niedostateczne umiędzynarodowienie* Polski przez studentów zagranicznych, stanęło na stanowisku, że nie może ingerować w proces rekrutacji studentów, gdyż jest to autonomiczna decyzja każdej uczelni, oraz wskazało, że: *Nie uważa za celowe i zasadne ograniczanie liczby zagranicznych studentów czy wprowadzanie limitów wizowych dla aplikujących na studia w PL*. Z kolei MSWiA podkreślało w odniesieniu do migracji kwestie bezpieczeństwa narodowego oraz *konieczność sporządzenia listy „bezpiecznych” krajów migracyjnych, która jednocześnie będzie mogła być traktowana jako quazi lista „legalnej migracji do Polski”*. MSZ zaś informowało, że: *polskie urzędy konsularne od ok. 2 lat odczuwają coraz większą presję migracyjną w wielu regionach świata, gdzie posiadamy często niewystarczającą do nowych okoliczności obsługę kadrową (kraje te nie były uznawane za priorytetowe do obsługi zwiększonego ruchu migracyjnego) lub organizacyjnie nie są dostosowane do masowego przyjmowania wniosków wizowych (...)* i podkreślało, że: *polityka wizowa powinna być możliwie jak najlepiej skorelowana z zasadniczymi celami ekonomicznymi kraju oraz odpowiadać na istotne z punktu widzenia polskich interesów wyzwania w innych obszarach życia jak gospodarka czy nauka*. Postulaty MSZ nie zmieniły się, nie zostały w żaden sposób zrealizowane, i były przypomniane przy okazji kolejnych wydarzeń jak np. spotkanie przedstawicieli Straży Granicznej i Państwowej Inspekcji Pracy w dniach 26-28 czerwca 2023 r. gdzie wśród konkluzji wystąpienia przedstawiciela MSZ znalazło się nie tylko zdanie, że: *Konieczne wydaje się wypracowanie rekomendacji w stosunku do krajów, z jakich chcielibyśmy pozyskiwać pracowników, ale również takie, że: Polska postrzegana jest jako kraj prowadzący najbardziej otwartą i liberalną politykę w zakresie migracji ekonomicznej wśród wszystkich państw UE, a nawet świecie*.

(akta kontroli str. 15613-15617, 15716-15721)

W ramach współpracy organów administracji dotyczącej problematyki migracyjnej i wizowej MSZ brało także udział, w ramach międzyresortowego Zespołu ds. Migracji, w przygotowaniu *Polityki migracyjnej Polski – kierunek działań 2021-2022*, który to dokument nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Z kolei w ramach Grupy Roboczej do spraw oceny ryzyka migracyjnego w odniesieniu do państw objętych obowiązkiem wizowym MSZ przekazywało do MSWiA dane liczbowe i informacje dotyczące wybranych krajów celem opracowania ocen ryzyka migracyjnego. DGSZ wyjaśnił⁵⁴⁸, że: *dokumentacją wytworzoną w toku prac ww. grupy roboczej zarządzało MSWiA, a DK nie ma wiedzy, czy i w jaki sposób była ona wykorzystywana*. NIK zwraca uwagę, że na: *potrzebę cyklicznego roboczego spotkania się w sprawach migracyjnych, by identyfikować nowe zjawiska i wzajemnie się informować o tym, co urzędy odnotowują w sprawach cudzoziemców* przedstawiciele organów, w tym urzędnicy MSZ i urzędów zajmujących się powyższymi kwestiami, zwrócili uwagę dopiero podczas spotkania w dniu 29 sierpnia 2023 r.⁵⁴⁹. Dopiero w połowie 2023 r. DK zwrócił się⁵⁵⁰ do konsulów RP o przekazanie spostrzeżeń i doświadczeń, które chciał: *wykorzystać dla podjęcia próby zdefiniowania, jakie środki i działania mogą zostać podjęte, by polskie instytucje publiczne (ministerstwa, służby, agencje) powołane do realizacji polityk migracyjnych w różnym zakresie uzyskały skuteczne*

⁵⁴⁷ W notatce nadmieniono, że: W ub. latach resort pracy rozważał zawarcie umów międzynarodowych z wybranymi krajami (Uzbekistan, Kazachstan, Filipiny) w celu regulacji przepływu pracowników, jednakże ostatecznie nie zawarto żadnej umowy.

⁵⁴⁸ W piśmie znak BKA.080.4.2023/136 z dnia 27 marca 2024 r.

⁵⁴⁹ Sprawozdanie (notatkę) z ww. spotkania Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy przekazała Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu w formie e-maila w dniu 30 sierpnia 2023 r.

⁵⁵⁰ E-mail Beaty Brzywczy do konsulów RP z dnia 19 maja 2023 r.

narzędzia dla eliminowania z obrotu podmiotów nieuczciwych (zarówno samych pracodawców, agencje zatrudnienia, jak i cudzoziemców). Ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy wskazała nadto w tej korespondencji: *Uprzejmie zachęcam więc Państwa do dzielenia się wszelkimi pomysłami, natury legislacyjnej, organizacyjnej, informacyjnej (i in.), które mogłyby być wykorzystane w procesie zmiany prawa lub zmiany sposobu działania urzędów w PL.* Powyższe działanie, choć w swoim założeniu pozytywne, zostało, zdaniem NIK, podjęte zbyt późno⁵⁵¹, a przekazane przez konsulów RP opinie i stanowiska były znane DK już od przynajmniej dwóch lat i nie spotkały się z reakcją.

(akta kontroli str. 15722-15723, 16388-16393)

Współpraca z MSWiA

Zgodnie z art. 144 ust. 6 uoc przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu jednostki prowadzącej studia minister właściwy do spraw wewnętrznych zwraca się do ministra właściwego do spraw zagranicznych o przekazanie informacji, czy zachodzą okoliczności istotne dla oceny spełnienia warunków, o których mowa w ust. 4 pkt 2 lub 3.

Minister Spraw Zagranicznych przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacje o okolicznościach istotnych ze względu na obronność, bezpieczeństwo państwa, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do następujących jednostek prowadzących studia:

– [...] ⁵⁵²:

W korespondencji Minister SZ przekazał negatywną opinię odnośnie ww. uczelni, ze względu na działanie wbrew interesowi Rzeczypospolitej Polskiej:

(...) Według informacji przekazanych przez konsulów akredytowanych w Republice Indii [...] prowadzi najbardziej ekstensywny proces rekrutacji w tym kraju ze wszystkich polskich jednostek oferujących studia dla cudzoziemców. [...] reprezentowane jest na miejscu przez lokalną agencję, która zleca poszukiwanie kandydatów na studia kolejnym podwykonawcom. W celu uwiarygodnienia kandydatów, do Indii w okresie naboru przyjeżdża polski przedstawiciel [...], którego rola ogranicza się do drukowania i podpisywania oryginalnych listów akceptacyjnych. Opisany wyżej sposób rekrutacji premiuje ilość, a nie jakość kandydatów (często nieznających j. angielskiego). W rezultacie współczynnik negatywnych decyzji wizowych dla kandydatów [...] kształtuje się, przykładowo w KG RP w Mumbaju w latach 2018-19 na poziomie 63-64%, a [...] przynajmniej od 2017 r. zajmuje pierwsze miejsce pod względem liczby dostarczanych do Konsulatu wniosków wizowych. Główną przyczyną odmów jest cel wyjazdu niezgodny z deklarowanym (z rozmów przeprowadzanych przez konsula z kandydatami wynika, iż udają się oni przede wszystkim na niskopłatne stanowiska do pracy w Polsce, a nie jak przedstawiają w dokumentach na studia) oraz wysokie ryzyko migracyjne (potwierdzone m.in. gwałtownym wzrostem liczby wniosków wizowych studentów [...] odnotowanym przez Wydział Konsularny Ambasady USA w Warszawie - osoby te otrzymują odmowy wydania wizy amerykańskiej)⁵⁵³

⁵⁵¹ NIK odnotowuje, że choć podobną prośbę WRO DK skierował również e-mailem z dnia 5 listopada 2021 r. to dotyczyła ona tylko kilku konsulów RP i dotyczyła sporządzenia krótkich informacji.

⁵⁵² Dalej: [...].

⁵⁵³ Pismo znak DK.3307.159.2019/9 z dnia 15 maja 2019 r.

(...) zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ambasadę RP w Islamabadzie obecnym lub byłym pracownikiem [...] był obywatel Pakistanu p. (...). Ww. osoba jest znana w Ambasadzie RP w Islamabadzie. Niejednokrotnie prywatne konto bankowe p. (...) było używane przez studentów z Pakistanu do uiszczania opłat lub zwracania opłat wpisowych za studia w Polsce. Zdaniem Ambasady RP w Pakistanie działania p. (...) były w głównej mierze ukierunkowane na ułatwienie studentom niezgodnego z celem wjazdu lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Uprzejmie proszę o uwzględnienie powyższego przy rozpatrywaniu wniosku [...] o zatwierdzenie jednostki na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu podjęcia lub kontynuacji studiów⁵⁵⁴.

(...) Konsul w trakcie rozpatrywania wniosków wizowych kandydatów na studia, mając możliwość w bezpośredniej rozmowie zaznajomienia się z ich umiejętnościami niejednokrotnie stwierdzał, że nie prezentowali oni nawet komunikatywnej znajomości języka angielskiego, co może rodzić pytania o kryteria rekrutacji⁵⁵⁵.

Mimo negatywnej opinii MSZ, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 czerwca 2020 r. [...] została zatwierdzona na dwa lata jako jednostka prowadząca studia na potrzeby przyjmowania cudzoziemców.

– [...] oraz [...]:

W korespondencji Minister SZ przekazał negatywną opinię odnośnie ww. uczelni, ze względu na działanie wbrew interesowi Rzeczypospolitej Polskiej:

Według informacji przekazanych przez konsulów akredytowanych w Republice Indii osoby ubiegające się na studia do ww. uczelni prezentują niski poziom wiedzy na temat przedmiotu studiów oraz bardzo niski poziom znajomości języka wykładowego, w którym będą prowadzone zajęcia (angielski). Ponadto znacząca liczba aplikantów chcących studiować w [...] i pochodzących ze Sri Lanki przedkładała w latach 2017-2018, przy składaniu aplikacji wizowych, sfałszowane dokumenty potwierdzające posiadanie wystarczających środków finansowych na odbycie studiów w Polsce. Uczelnia ta znana jest w Wydziale Konsularnym Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Nowym Delhi od 2016 roku, jako uczelnia rekrutująca studentów z terenów okręgu konsularnego placówki, w szczególności z Nepalu i Sri Lanki. Stopniowo pogarszający się poziom wiedzy kandydatów na tę uczelnię skutkuje wysokim udziałem odmownych decyzji wizowych.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Referat Konsularny Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Rabacie osoby aplikujące o wizę na studia w [...] to w zdecydowanej większości osoby w wieku 23-24 lat z bardzo niską oceną na świadectwie maturalnym oraz o profilu wskazującym na wysokie zagrożenie migracyjne.

Wydział Konsularny Ambasady Rzeczypospolitej w Kijowie przekazał negatywne doświadczenie dot. kandydatów na studia do [...]. Z aplikującymi o wizę studentami wspomnianej uczelni były przeprowadzane rozmowy w celu ustalenia przez konsula wiarygodności złożonych przez aplikanta oświadczeń dotyczących celu pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. W ocenie konsulów niedostateczne posługiwanie się językiem polskim przez kandydatów oraz forma przeprowadzania samego procesu kształcenia (program dwóch dyplomów z [...], w ramach, którego np. w ciągu semestru nauki zajęcia na polskiej uczelni odbywały się wyłącznie za pomocą Skype) budzi uzasadnione wątpliwości, co do

⁵⁵⁴ Pismo znak DK.3307.159.2019/17 z dnia 22 maja 2019 r.

⁵⁵⁵ Pismo znak DK.3307.159.2019/39 z dnia 21 czerwca 2019 r.

prawdziwości deklarowanego celu pobytu, jakim miałyby być realizacja studiów wyższych. Stąd podejrzenie o próby wyłudzenia wizy⁵⁵⁶.

Mimo negatywnej opinii MSZ, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 października 2019 r. [...] została zatwierdzona na pięć lat jako jednostka prowadząca studia na potrzeby przyjmowania cudzoziemców. Natomiast [...] została zatwierdzona na cztery lata na podstawie decyzji z dnia 16 grudnia 2019 r.

– [...]:

MSZ przedstawiło opinię Konsulów RP w Mumbaju i w Winnicy:

(...) Z informacji przekazanych przez Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Mumbaju wynika, że w ostatnich latach był bardzo wysoki procent decyzji negatywnych dla osób, które w procesie wizowym jako cel podróży wskazały studia w [...]. Poniżej statystyka:

*2017 r. - 322 wniosków wizowych, z czego 26% zakończonych pozytywną decyzją,
2018 r. - 54 wniosków wizowych, z czego 12% zakończonych pozytywną decyzją,
2019 r. - 22 wniosków wizowych, z czego 31% zakończonych pozytywną decyzją.
Głównymi przyczynami odmów była bardzo słaba znajomość języka angielskiego, w którym mają odbywać się studia oraz bardzo niski poziom wiedzy ogólnej wnioskodawców. Z rozmów przeprowadzanych w Konsulacie Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w Mumbaju wynikało, iż głównym celem wyjazdu jest praca na niskopłatnych i niewymagających kwalifikacji stanowiskach a nie nauka na ww. uczelni.*

Ponadto Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Winnicy przekazał, że podczas przeprowadzanych konsultacji w procesie wizowym za każdym razem osoba odpowiedzialna za wystawianie zaświadczeń [...] przebywała na zwolnieniu lekarskim, co uniemożliwiało potwierdzenie deklarowanego celu cudzoziemców. Od aplikantów uzyskiwano informację, iż nauka w danej szkole odbywa się w trybie nauki indywidualnej (rozwiązywanie testów, zaliczanie egzaminów przez Internet), nie wymagającej uczęszczania na zajęcia, jak jest to przewidziane w systemie stacjonarnym. Ponadto aplikanci wizowi wnioskowali o wizę w celu nauki w danej szkole bezpośrednio po upływie ważności posiadanych wcześniej wizach pracowniczych, przez co można było domniemywać jaki jest rzeczywisty cel wyjazdu do Polski.

Oprócz informacji otrzymanych z polskich przedstawicielstw dyplomatyczno-konsularnych nt. [...], Departament Konsularny MSZ otrzymał w ostatnim czasie korespondencję cudzoziemca, który w 2017 r. aplikował o wizę na studia w Konsulacie Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w Mumbaju i jako cel podróży podawał studia na [...]. Po otrzymaniu decyzji negatywnej, od 2017 r. nieskutecznie próbuje odzyskać wpłaconą opłatę za pierwszy semestr od ww. uczelni⁵⁵⁷.

Mimo uwag MSZ, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 grudnia 2019 r. [...] została zatwierdzona na cztery lata jako jednostka prowadząca studia na potrzeby przyjmowania cudzoziemców.

– [...]:

⁵⁵⁶ Pismo znak DK.3307.159.2019/25 z dnia 29 maja 2019 r.

⁵⁵⁷ Pismo znak DK.3307.159.2019/76 z dnia 17 lipca 2019 r.

MSZ przedstawiło opinię Konsula RP w Rabacie na temat cudzoziemców aplikujących o wizę studencką w celu odbycia studiów na ww. uczelni:

W ramach rozpatrywania wniosków wizowych i przeprowadzania rozmów z cudzoziemcami ubiegającymi się o wydanie wiz stwierdzono, że zdecydowana większość kandydatów na studia w tej uczelni nie zna języka obcego, w którym mają odbywać studia, również uzyskane przez kandydatów na świadectwie maturalnym wyniki dotychczasowej nauki należą do słabych, co może mieć następnie wpływ na realizację procesu kształcenia⁵⁵⁸.

(...) Dodatkowo około 25% kandydatów nie zna żadnego języka obcego i komunikuje się wyłącznie w miejscowym dialekcie arabskim. Natomiast u większości osób deklarujących znajomość języka angielskiego stwierdza się, że z ledwością kształtuje się ona na poziomie A1. Podczas rozmów kwalifikacyjnych z konsulem znaczna część aplikantów nie potrafi uzasadnić wyboru uczelni, ani kierunku studiów. Często nie posiadają oni nawet podstawowej wiedzy o Polsce⁵⁵⁹.

Mimo uwag MSZ, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 stycznia 2020 r. [...] została zatwierdzona na cztery lata jako jednostka prowadząca studia na potrzeby przyjmowania cudzoziemców.

– [...] ⁵⁶⁰:

MSZ przedstawiło opinię konsulów:

(...) Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Konsula RP w Islamskiej Republice Pakistanu [...] jest jedną z najpopularniejszych polskich szkół wyższych wśród studentów z Pakistanu, Najprawdopodobniej dzięki temu, że względnie łatwo spełnić wymagania pozwalające na przyjęcie w poczet studentów. Aplikujący są najczęściej słabo przygotowani z zakresu podstawowych informacji o uczelni lub kierunku studiów albo mają wcześniej przygotowane odpowiedzi, których nauczyli się na pamięć. Rekrutacja na uczelnię odbywa się za pośrednictwem miejscowych agentów, którzy kompleksowo przygotowują osoby ubiegające się o wizy do tego procesu.

Dodatkowo Konsulat Generalny RP w Mumbaju zgłosił zastrzeżenia odnośnie sposobu prowadzenia rekrutacji przez [...] oraz braku stosownego nadzoru nad firmą rekrutującą w Indiach. Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2019 r. w Konsulacie Generalnym RP w Mumbaju było 83 wniosków wizowych osób chcących studiować w [...], przy czym 65 z nich otrzymało decyzje odmowne, co stanowi aż 78%. Bardzo duży procent decyzji odmownych może wskazywać na to, że uczelnia prowadzi w nierzetelny sposób rekrutację na studia, bowiem główne przyczyny odmów wizowych to wykazywana przez aplikujących niezmiernie słaba znajomość języka angielskiego oraz niski poziom wiedzy ogólnej. Ten stan rzeczy świadczyć może o niezgodności deklarowanego celu pobytu z rzeczywistym i stanowi dowód na próbę wyłudzenia wizy pod pretekstem studiowania.⁵⁶¹

Mimo uwag MSZ, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2019 r. [...] została zatwierdzona na pięć lat jako jednostka prowadząca studia na potrzeby przyjmowania cudzoziemców.

⁵⁵⁸ Pismo znak DK.3307.159.2019/136 z dnia 19 września 2019 r.

⁵⁵⁹ Pismo znak DK.3307.159.2019/211 z dnia 20 listopada 2019 r.

⁵⁶⁰ Dalej: [...].

⁵⁶¹ Pismo znak DK.3307.159.2019/197 z dnia 14 listopada 2019 r.

– [...] ⁵⁶²:

MSZ przedstawiło opinię Konsula RP w Dar es Salaam na temat cudzoziemców aplikujących o wizę studencką w celu odbycia studiów na ww. uczelni:

(...) Zgodnie z informacją przekazaną przez Konsula RP w Ambasadzie RP w Tanzanii w ostatnich miesiącach zostały tam złożone wnioski o wizę krajową osób zamierzających studiować w [...]. W większości byli to aplikanci z Rwandy, którzy reprezentowali słaby poziom językowy, nie potrafili uzasadnić wyboru tej właśnie szkoły, jak również nie potrafili opisać programu studiów, przedmiotów itp. Decyzją konsula większość kandydatów dostała decyzje o odmowie przyznania wizy. Ponadto w rozmowie kandydaci przyznawali, że uczelnia ta jest im rekomendowana przez agentów edukacyjnych. Jednocześnie wydaje się, że część kandydatów nie miała świadomości, że jednostka ta jest uczelnią prywatną, która nie ma statusu uniwersytetu. Może to wynikać z faktu, że jednostka ta, podobnie jak większość prywatnych uczelni rekrutujących studentów w Afryce, wprowadza kandydatów w błąd posługując się angielską nazwą zawierającą słowo „University” (w tym przypadku [...]). Ponadto [...], pomimo braku zatwierdzenia jednostki na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu podjęcia lub kontynuacji studiów przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, oferuje studia obcokrajowcom i pobiera od nich opłatę rekrutacyjną oraz czesne za pierwszy rok. Od dnia 1 października 2019 r., czyli od wejścia w życie art. 17 ustawy z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 577), aplikanci składający wnioski o wizę krajową w celu odbycia studiów na tej uczelni dostawali decyzje odmowne, co narażało ich na niepotrzebne koszty (podróż do Dar es Salaam i opłata wizowa). W rozmowie telefonicznej z sekretariatem [...] udzielono konsulowi informacji, że uczelnia wystąpiła z wnioskiem zatwierdzenie jednostki na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu podjęcia lub kontynuacji studiów przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jednak zrobiła to już wejściu w życie ww. przepisu. Jednocześnie pracownik [...] w rozmowie przyznał, że uczelnia nie prowadzi selekcji kandydatów i przyjmuje wszystkich chętnych spełniających wymogi ustawowe (świadcstwo upoważniające do studiów w kraju zamieszkania)

⁵⁶³.

(...) Choć [...] w swojej odpowiedzi zwraca uwagę na restrykcyjne zasady rekrutacji, to w rozmowie telefonicznej z Konsulem RP w Dar es Salaam pracownik uczelni wskazał, że jedynym wymogiem jest dokument uprawniający do studiowania w kraju pochodzenia, czyli matura. Tymczasem, aby uzyskać maturę np. w Tanzanii, wystarczy uzyskać pozytywną ocenę z dwóch na pięć zdawanych przedmiotów (czyli minimum 2/5). Są to kryteria znacznie niższe niż w Polsce. Proces selekcji kandydatów w zakresie podstawowej wiedzy ekonomicznej czy matematycznej powinien być zadaniem uczelni przyjmującej⁵⁶⁴.

Mimo uwag MSZ, decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 stycznia 2020 r. [...] została zatwierdzona na cztery lata jako jednostka prowadząca studia na potrzeby przyjmowania cudzoziemców.

Zgodnie z art. 151 ust. 4a uoc minister właściwy do spraw wewnętrznych przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu jednostki naukowej zwraca się do ministra właściwego do spraw zagranicznych o przekazanie informacji, czy zachodzą okoliczności istotne dla oceny spełnienia warunków, o których mowa w ust. 4 pkt 2

⁵⁶² Dalej: [...].

⁵⁶³ Pismo znak DK.3307.159.2019/196 z dnia 7 listopada 2019 r.

⁵⁶⁴ Pismo znak DK.3307.159.2019/239 z dnia 12 grudnia 2019 r.

lub 3, natomiast zgodnie z art. 157a ust. 7 *uoc* minister właściwy do spraw wewnętrznych przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu organizatora stażu zwraca się do ministra właściwego do spraw zagranicznych o przekazanie informacji, czy zachodzą okoliczności istotne dla oceny spełnienia warunków, o których mowa w ust. 6 pkt 2 lub 3.

Minister Spraw Zagranicznych przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacje o okolicznościach istotnych ze względu na obronność, bezpieczeństwo państwa, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do następujących jednostek naukowych:

– [...]:

MSZ przedstawiło opinię Konsula RP w Taszkencie i Konsula RP w Damaszku:

(...) Zgodnie z informacją przekazaną przez Konsula RP w Taszkencie ww. uczelnia nie weryfikuje znajomości języka wykładowego, którym w zależności od obranego kierunku może być angielski, rosyjski lub polski. Cudzoziemcy nie władają ww. językami w sposób wystarczający, aby podjąć naukę (były przypadki, że nawet nie potrafili się przedstawić). Uczelnia była informowana o powyższym, jednak w dalszym ciągu stoi ona na stanowisku, iż cudzoziemiec składa jedynie oświadczenie, iż zna język wykładowy, a jego weryfikacja nastąpi po przyjeździe cudzoziemca, czyli już po uzyskaniu wizy, najczęściej rocznej. Problem ten był także wielokrotnie poruszany w ramach prowadzonych konsultacji wizowych, na co zwracała uwagę Straż Graniczna.

Konsul RP w Damaszku rozpatrzył w ciągu ostatnich 2 lat znaczną liczbę wniosków wizowych obywateli Syrii, którzy deklarowali udanie się na studia do ww. uczelni. Wszystkie wnioski zostały ocenione jako niewiarygodne. Powtarzały się m.in. przypadki:

- *udawania się na studia w języku angielskim osób, które tego języka nie znały,*
- *aplikowania na studia osób, których wiek budził zastrzeżenia (np. osoby powyżej 40 roku życia),*
- *w dokumentacji wizowej wyraźne były ślady zaangażowania osób trzecich w proces wizowy, np. szereg obywateli Syrii udających się na studia do tej uczelni i teoretycznie nie mających z sobą nic wspólnego, dostarczało identyczne dokumenty uzupełniające,*
- *w niektórych przypadkach sami aplikujący o wizę przyznawali, że dokumentację przygotowało dla nich biuro podróży w Syrii, za wysoką opłatą.*

W ocenie placówki, w Syrii, a najprawdopodobniej także w Polsce, działa grupa zajmująca się odpłatnym aranżowaniem studiów na tej uczelni dla osób zainteresowanych emigracją do UE, niezamierzających w ogóle studiować w Polsce⁵⁶⁵.

Mimo to, decyzjami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2023 r. [...] została zatwierdzona jako jednostka naukowa na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych na dwa lata oraz została zatwierdzona jako organizator stażu na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu podjęcia stażu na jeden rok.

– [...]:

⁵⁶⁵ Pismo znak DK.3303.32.2023/3 z dnia 7 marca 2023 r.

MSZ przedstawiło opinię Konsula RP w Dar es Salaam:

(...) Zgodnie z informacją przekazaną przez Konsula RP w Ambasadzie RP w Tanzanii w ostatnich miesiącach zostały tam złożone wnioski o wizę krajową osób zamierzających studiować w [...]. W większości byli to aplikanci z Rwandy, którzy reprezentowali słaby poziom językowy, nie potrafili uzasadnić wyboru tej właśnie szkoły, jak również nie potrafili opisać programu studiów, przedmiotów itp. Decyzją konsula większość kandydatów dostała decyzje o odmowie przyznania wizy. Ponadto w rozmowie kandydaci przyznawali, że uczelnia ta jest im rekomendowana przez agentów edukacyjnych. Jednocześnie wydaje się, że część kandydatów nie miała świadomości, że jednostka ta jest uczelnią prywatną, która nie ma statusu uniwersytetu. Może to wynikać z faktu, że jednostka ta, podobnie jak większość prywatnych uczelni rekrutujących studentów w Afryce, wprowadza kandydatów w błąd posługując się angielską nazwą zawierającą słowo „University” (w tym przypadku [...])⁵⁶⁶.

Mimo to, decyzją z dnia 17 stycznia 2020 r. [...] oraz została zatwierdzona jako organizator stażu na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu podjęcia stażu na dwa lata.

Zgodnie z art. 157g ust. 6 uoc minister właściwy do spraw wewnętrznych przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu jednostki organizacyjnej, o której mowa w ust. 1 pkt 3, zwraca się do ministra właściwego do spraw zagranicznych o przekazanie informacji, czy zachodzą okoliczności istotne dla oceny spełnienia warunków, o których mowa w ust. 5 pkt 2 lub 3.

Minister Spraw Zagranicznych przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacje o okolicznościach istotnych ze względu na obronność, bezpieczeństwo państwa, ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do następującej jednostki organizacyjnej, na rzecz której cudzoziemiec ma wykonywać świadczenia jako wolontariusz:

– [...]:

MSZ przedstawiło opinię Konsula RP w Nairobi:

(...) W związku z procedowaniem wniosków o wizę w celu udziału w wolontariatach organizowanych przez [...] pojawiało się szereg wątpliwości. W dokumentach wystąpiły niespójne, czy wręcz sprzeczne informacje dot. celu wolontariatu. Generalnie wolontariusze mieli dokonywać prezentacji o swoim kraju, głównie dla dzieci z miejscowych szkół oraz wybranych szkół na terenie całej Polski. Wolontariusze otrzymywali natomiast informacje, że będą prowadzić zajęcia dla studentów. W dokumentach pojawiają się także zadania typu: „organizowanie działalności dla lokalnych dzieci, bezpłatne konwersacje dla miejscowej ludności oraz wspieranie europejskich projektów w różnych szkołach”. Osoby ubiegające się o wizę nie posiadały udokumentowanych kwalifikacji do pracy z młodzieżą oraz dziećmi; brak im było też kwalifikacji pedagogicznych dot. nauki języków. Należy tu zaznaczyć, że dla mieszkańców Kenii i Ugandy pierwszym językiem jest zawsze język danego plemienia a nie język angielski. W ubiegłym roku o wizę w celu wolontariatu w [...] aplikowało kilkanaście osób z Ugandy i Kenii, przy czym długość postulowanego pobytu dochodził do roku. Liczba kandydatów i okres planowanego pobytu budziły wątpliwości co do faktycznego zapotrzebowania na prezentacje dot. Kenii i Ugandy realizowane w wybranych szkołach na terenie Polski. Przedstawiona dokumentacja nie zawierała szczegółowego

⁵⁶⁶ Pismo znak DK.3307.159.2019/196 z dnia 7 listopada 2019 r.

harmonogramu działań, pozwalającego na rozstrzygnięcie tych zastrzeżeń. Wątpliwości budziły także warunki mieszkaniowe i finansowe (wolontariusze musieli sami sfinansować bilet lotniczy oraz ubezpieczenie) a w Polsce mieli otrzymywać jedynie kieszonkowe w wysokości 360 zł i dodatkowo 360 zł na wyżywienie. Umowy zawierają informacje o 8-godzinnym dniu pracy, podczas gdy z programu [...] wynika, że zajęcia trwają od 8.30 do 22.00. Dla większości osób z Kenii lub Ugandy sfinansowanie biletu lotniczego do Europy przekracza standardowe zdolności finansowe, a dodatkowo środki zgromadzone podczas udziału w wolontariacie nie pozwalałyby na pokrycie kosztów biletu.

Powyższe argumenty skłaniają do powzięcia wątpliwości, że udział w wolontariacie [...] nie jest prawdziwym celem wyjazdu do Polski aplikantów wizowych⁵⁶⁷.

[...] nie została wpisana na listę zatwierdzonych jednostek organizacyjnych, na rzecz których cudzoziemcy mają wykonywać świadczenia jako wolontariusze, a mimo to polskie placówki konsularne udzielały wiz w celu 13b-wolontariusz na podstawie zaświadczeń wystawionych przez tę fundację: w 2020 r. – dwa przypadki, w 2021 r. – trzy przypadki i w 2023 r. – dwa przypadki.

– [...].

Stanowisko MSZ zostało przekazane w korespondencji niejawniej⁵⁶⁸.

Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski w dniu 29 lutego 2024 r.⁵⁶⁹ zwrócił się z prośbą o skorzystanie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z uprawnień opisanych w art. 144 ust. 15 oraz art. 144a ust. uoc i rozważenie wszczęcia w odniesieniu do [...] oraz [...] postępowania zmierzającego do wydania decyzji o cofnięciu zatwierdzenia jednostki prowadzącej studia, lub decyzji o zakazie przyjmowania cudzoziemców przez jednostkę prowadzącą studia.

(akta kontroli str. 22276-22320)

Współpraca ze Strażą Graniczną

Ministerstwo Spraw Zagranicznych i placówki konsularne w latach 2018-2024 (I kw.), współpracowały ze Strażą Graniczną na podstawie przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy oraz uoc, realizując konsultacje wizowe.

Straż Graniczna jako jedna z instytucji krajowych uczestniczy w procesie konsultacji wizowych, przekazując do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców (Centralnego Organu Wizowego) informacje o wystąpieniu okoliczności stanowiących podstawę lub jej brak do odmowy wydania cudzoziemcowi wizen oraz stwierdzeniu innych okoliczności, które mogą mieć wpływ na podjęcie decyzji wizowych przez konsulów.

Przed przekazaniem powyższych informacji dokonywane są przede wszystkim sprawdzenia pod kątem możliwego zagrożenia dla bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego oraz kwestie warunków planowanego pobytu cudzoziemców. Wyniki ustaleń, uzyskane ze stosownych sprawdzeń w dostępnych zasobach baz danych poszukiwawczych oraz podjętych działań weryfikacyjnych, w ramach wspomnianej procedury były przekazywane są do konsulów, za pośrednictwem Szefa UdSC (Centralny Organ Wizowy), którzy następnie bezpośrednio podejmowali

⁵⁶⁷ Pismo znak DK.3307.159.2019/75 z dnia 16 lipca 2019 r.

⁵⁶⁸ Pismo znak DK.3305.162.2023/3 z dnia 8 sierpnia 2023 r.

⁵⁶⁹ Pismo znak DK.3303.37.2024/1 z dnia 29 lutego 2024 r.

decyzje wobec cudzoziemców ubiegających się o wydanie wizy.

[...].

Aparat funkcjonowania Oficera Łącznikowego SG jest regulowany *Porozumieniem z dnia 24 marca 2016 r. zawartym pomiędzy Ministrem Spraw Zagranicznych i Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad funkcjonowania stanowisk oficerów łącznikowych Policji i Straży Granicznej w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej*, wielokrotnie zmienianym aneksami (oryginał dokumentu posiada MSWiA).

Oficerowie Łącznikowi realizują głównie zadania na rzecz Straży Granicznej i w tym celu prowadzą współpracę z partnerami zagranicznymi oraz innymi instytucjami. Współpraca prowadzona jest w zależności od potrzeb i zakresu zgodnie z kompetencjami. Oficer Łącznikowy w zakresie realizowanych przez siebie zadań merytorycznych podlega Komendantowi Głównemu SG. Natomiast organizacyjnie podlega kierownikowi placówki zagranicznej.

Komenda Główna Straży Granicznej w ramach realizowanych zadań związanych z konsultacjami wizowymi nie sporządzała i nie przekazywała do MSZ/wydziałów konsularnych sprawozdań czy okresowych raportów.

Natomiast w okresie największego napływu fali uchodźców z Ukrainy, która wynikała z agresji Federacji Rosyjskiej, przekazywano dane statystyczne dotyczące sytuacji na odcinku PL-UA. Informacje te były kierowane na adresy poczty elektronicznej pracowników MSZ.

W ramach realizacji zadań z obszaru konsultacji wizowych odbywały się spotkania robocze wszystkich instytucji, które uczestniczą w tym procesie na poziomie krajowym (tj. KGSG, ABW, AW, KGP, MSZ). Spotkania organizowane były przez Centralny Organ Wizowy – Urząd do Spraw Cudzoziemców – celem spotkań było omawianie bieżącej tematyki związanej z procesem wizowym oraz poruszane były m.in. kwestie związane z realizacją tego zadania przez poszczególne instytucje krajowe. Sprawozdania ze spotkań sporządzane były przez Centralny Organ Wizowy.

Straż Graniczna nie gromadziła, ani nie gromadzi (według stanu na dzień 23 kwietnia 2024 r.) informacji odnośnie liczby cudzoziemców, którzy wjechali na terytorium RP w latach 2018-2023 na podstawie wiz pracowniczych i wiz studenckich.

Straż Graniczna nie odnotowywała także w systemach teleinformatycznych cudzoziemców, którzy przybywają do Polski z innych krajów strefy Schengen, tj. po dokonaniu odprawy granicznej w porcie lotniczym pierwszego lądowania na obszarze Schengen.

Obowiązujące przepisy prawa nie nakładały na Straż Graniczną obowiązku przekazywania do MSZ lub do polskich placówek konsularnych informacji o odmowie wjazdu na terytorium RP cudzoziemców z wizą udzieloną przez polskiego konsula. Na stronie głównej Straży Granicznej w Biuletynie Straży Granicznej zamieszczone były ogólnodostępne informacje statystyczne dotyczące wydanych decyzji o odmowie wjazdu przez organy SG.

W dniu 7 marca 2024 r. do Zarządu Granicznego KGSG wpłynął wniosek od Oficera Łącznikowego w Gruzji przy Ambasadzie RP w Tbilisi, z prośbą o zweryfikowanie i potwierdzenie przez Straż Graniczną wjazdu na terytorium RP, na podstawie wydanych w Konsulacie RP w Tbilisi wiz krajowych w ramach programu Poland Business Harbour (listy z danymi 3 979 osób).

Zarząd Graniczny KGSG odmówił udostępnienia wnioskowanych informacji.

Model konsultacji wizowych realizowanych przez Straż Graniczną w badanym okresie

prezentował się w sposób następujący⁵⁷⁰: Straż Graniczna w procesie realizacji konsultacji wizowych prowadzi elektroniczną wymianę informacji z Centralnym Organem Wizowym w tym zakresie – każda konsultacja wizowa realizowana jest w stosunku do osoby ubiegającej się o wizę, w trakcie której organ Straży Granicznej realizuje sprawdzenia pod kątem potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa, obronności i porządku publicznego RP, analizuje okoliczności związane z zaproszeniem cudzoziemca przez osoby fizyczne/prawne mające swoją siedzibę w Polsce – sprawdzenia te są realizowane w kontekście uzasadnienia celu i warunków planowanego pobytu tej osoby w RP. Sprawdzenia w zakresie konsultacji wizowych realizowane są niezależnie od rodzaju wizy czy deklarowanego przez cudzoziemca celu przyjazdu (turystyczny, odwiedziny, nauka, zatrudnienie, humanitarny, sportowy, itd.). Podejmowane przez Straż Graniczną działania są określone ustawowym terminem do realizacji jednostkowej sprawy – w latach 2018-2023 zrealizowano odpowiednio:

- 2018 r. – 22 199 konsultacji wizowych;
- 2019 r. – 26 550 konsultacji wizowych;
- 2020 r. – 24 253 konsultacji wizowych;
- 2021 r. – 86 735 konsultacji wizowych;
- 2022 r. – 145 952 konsultacji wizowych;
- 2023 r. – 99 947 konsultacji wizowych.

Informacje przekazywane przez Straż Graniczną w ramach realizowanych konsultacji wizowych przyjmowały formę opisową tj. wskazywały na ewentualne okoliczności mogące stanowić podstawę lub jej brak do odmowy wydania cudzoziemcowi wizy (brak szczegółowej statystyki). Przekazywane przez SG informacje odnosiły się do faktów – nie były to rekomendacje do wydania lub odmowy wydania wizy; ostateczną decyzję w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania lub odmowy wydania wizy podejmował wyłącznie konsul właściwy do rozpatrzenia wniosku wizowego.

Efektom realizacji konsultacji wizowych było również gromadzenie i przetwarzanie informacji w zakresie zagrożeń migracyjnych pojawiających się w obrębie odpowiedzialności służbowej poszczególnych oddziałów Straży Granicznej – w tym identyfikowanie nieprawidłowości jeszcze na etapie wnioskowania o wizę przez poszczególne kategorie cudzoziemców, co w sposób wymierny winno wpływać na możliwość szybszego podejmowania właściwych czynności kontrolnych wobec osób fizycznych/prawnych zapraszających cudzoziemców do Polski, których działalność może wskazywać na nadużywanie przepisów w zakresie wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP.

Konsultacje wizowe odbywały się na podstawie kontaktów telefonicznych lub za pośrednictwem poczty elektronicznej z podmiotami zapraszającymi cudzoziemców. Celem pogłębienia wstępnych ustaleń Straż Graniczna realizowała również czynności weryfikacyjne, bezpośrednio w toku realizacji ww. czynności, w miejscu siedziby podmiotu zapraszającego obcokrajowców (uwzględniając ograniczony czas na realizację konsultacji) – we wskazanym przedziale czasowym tj. w latach 2018-2023, zrealizowano odpowiednio:

- lata 2018 - 2019 – brak danych,
- 2020 r. – cztery sprawdzenia podmiotów zapraszających,
- 2021 r. – 230 sprawdzeń podmiotów zapraszających,
- 2022 r. – 370 sprawdzeń podmiotów zapraszających,
- 2023 r. – 384 sprawdzenia podmiotów zapraszających.

⁵⁷⁰ Pismo znak KG-CU-WIV.072.25.2024 z dnia 23 kwietnia 2024 r.

Zgodnie z udzielonymi przez Komendanta Głównego Straży Granicznej wyjaśnieniami⁵⁷¹ informacje przetwarzane w ramach realizacji konsultacji wizowych były wykorzystywane na etapie dokonywania analizy ryzyka na potrzeby realizacji innych ustawowych zadań związanych z zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji, jak np. kontrola legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców oraz powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom. KGSG nie gromadziła jednak informacji na temat liczby przeprowadzonych kontroli legalności zatrudnienia, której podłożem były informacje przetwarzane w ramach konsultacji wizowych.

Ponadto, Straż Graniczna na podstawie art. 144 ust.6 *uoc*, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, miała uczestniczyć w procesie certyfikacji uczelni i przekazywała informacje dotyczące istnienia okoliczności istotnych dla oceny spełniania warunków, o których mowa w art. 144 ust.4 pkt 2 i 3 *uoc*.

(akta kontroli str. 22481-22491)

Współpraca z urzędami wojewódzkimi

Ministerstwo Spraw Zagranicznych i placówki konsularne nie współpracowały w latach 2018-2024 z urzędami wojewódzkimi⁵⁷² w zakresie wydawania cudzoziemcom zezwoleń na pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie przekazywały do tych instytucji raportów czy sprawozdań związanych z problematyką wydawania zezwoleń na pracę. Ponadto Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz polskie placówki konsularne nie zwracały się we wskazanym okresie do urzędów wojewódzkich o informacje dotyczące wydanych zezwoleń na pracę i nie informowały o udzieleniu wiz na podstawie zezwoleń na pracę wydanych przez wojewodę.

Współpraca pomiędzy urzędami wojewódzkimi, a placówkami konsularnymi polegała wyłącznie na incydentalnym dokonywaniu sprawdzeń zezwoleń na pracę, w sytuacji wątpliwości konsula co do autentyczności dokumentów dostarczanych w celu uzyskania wizey.

(akta kontroli str. 22492-22524)

Współpraca z Ministerstwem Nauki Szkolnictwa Wyższego⁵⁷³

W dniu 26 listopada 2021 r. Zastępca Dyrektora DK wystosowała pismo do Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Edukacji i Nauki zwracające uwagę na konieczność prawidłowego stosowania przez uczelnie przepisów art. 144 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. b *ustawy o cudzoziemcach*, w tym w szczególności wydawania cudzoziemcom zaświadczeń na stosownym wzorze zawierających wszystkie dane, o których mowa w art. 148a ust. 1 *uoc*. W dniu 8 grudnia 2021 r. MEiN udzieliło odpowiedzi, informując o zamieszczeniu stosownej informacji na stronie ministerstwa⁵⁷⁴.

Współpraca MSZ z MEiN polegała również na wymianie korespondencji dotyczącej konkretnych uczelni lub cudzoziemców, np. w dniu 22 grudnia 2021 r. DK MSZ zwrócił się do Ministerstwa Edukacji i Nauki z prośbą o pomoc w zweryfikowaniu, czy losowo

⁵⁷¹ Tamże.

⁵⁷² Mazowiecki Urząd Wojewódzki, Małopolski Urząd Wojewódzki, Łódzki Urząd Wojewódzki, Wielkopolski Urząd Wojewódzki, Śląski Urząd Wojewódzki, Pomorski Urząd Wojewódzki.

⁵⁷³ Od dnia 1 stycznia 2024 r. jako Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (dalej także: MNiSW) – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2023 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2695). Wcześniej, Ministerstwo Edukacji i Nauki (dalej także: MEiN) utworzone z dniem 1 stycznia 2021 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Edukacji i Nauki oraz zniesienia Ministerstwa Edukacji Narodowej i Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (Dz. U. poz. 2334).

⁵⁷⁴ Link: <https://www.gov.pl/web/nauka/komunikat-do-uczelni-dotyczacy-wystawiania-zaswiadczen-o-przyjeciu-cudzoziemca>.

wybrani studenci (realizujący proces nauczania na podstawie polskiej wizej) są zapisani jako studenci w systemie POL-on, ponieważ minister właściwy do spraw nauki prowadził Zintegrowany System Informacji o Szkolnictwie Wyższym i Nauce POL-on, zwany dalej „Systemem POL-on”. System ten obejmuje m.in. wykaz studentów (w tym cudzoziemców).

Przesłuchana w charakterze świadka była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁵⁷⁵: *MSZ i placówki nie mają dostępu do tego wykazu. Zresztą jest on niepełny. Nie ma tam studentów I roku dopóki nie złożą ślubowania. Z punktu widzenia spójności wszystkich organów państwa powinna być taka możliwość, żeby te systemy się łączyły. Przed pandemią były prace nad stosowną ustawą, ale zostały zaniechane. Prace prowadziło MSWiA.*

Ponadto, w dniu 25 marca 2022 r. Zastępca Dyrektora DK MSZ wystosowała pismo do MEiN⁵⁷⁶ w sprawie najważniejszych problemów i szczególnie niepokojących obserwacji w zakresie ubiegania się przez cudzoziemców o wizej w celu odbycia studiów w Polsce odnotowanych przez konsulów.

W dniu 27 lipca 2022 r. Zastępca Dyrektora DK MSZ wystosowała pismo do MEiN⁵⁷⁷ w sprawie wątpliwości dotyczących praktyk rekrutacyjnych prowadzonych przez [...].

Przesłuchana w charakterze świadka była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁵⁷⁸: *Pamiętam, że gdy otrzymywaliśmy sygnały od konsulów wysłaliśmy pisma do MSWiA i MEN. Na przykład [...] – było tam podejrzenie, że zaświadczenia z Polski są blankietowe bez danych cudzoziemca. Wypełniane są na miejscu przez pośredników. Pismo w sprawie 30 uczelni wysłaliśmy do MEN do wiadomości MSWiA. Tam były m.in. informacje o uczelniach, które nie przyjmowały na studia, a na kursy językowe. Wtedy należało się postugiwać różnymi zaświadczeniami.*

MSZ nie miało dostępu do bazy wydanych przez uczelnie zaświadczeń o przyjęciu na studia.

Przesłuchana w charakterze świadka była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁵⁷⁹: *Wspólnej bazy nie ma. Każda uczelnia prowadzi swoją. Zachęcałam w rozmowach z MEN, żebyśmy utworzyli jednolitą bazę. Nie mam wiedzy, czy MSZ występował do uczelni o taką bazę. Ani MSZ ani placówki nie miały danych o liczbie studentów cudzoziemców, ani zbiorczych, ani w podziale na poszczególne kraje.*

MSZ nie posiadało też wiedzy o studentach cudzoziemcach skreślonych z listy studentów.

Według informacji otrzymanych przez NIK z MNiSW⁵⁸⁰, nie było żadnych zapytań ze strony MSZ i/lub polskich placówek dyplomatycznych dotyczących informacji o studentach cudzoziemcach skreślonych z listy studentów. Przesłuchana w charakterze świadka była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁵⁸¹, że informacja taka jest tylko wtedy, kiedy uczelnia zawiadomi konsula. Zeznała również: *Zostało wysłane od nas pismo do MSWiA z prośbą o zmianę ustawy o cudzoziemcach. Chcieliśmy, by analogicznie jak w przypadku zezwoleń na pobyt uczelnia miała obowiązek zawiadomienia organu wizowego o rezygnacji studenta*

⁵⁷⁵ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

⁵⁷⁶ Pismo znak DK.331.4.2022/2 z dnia 25 marca 2022 r.

⁵⁷⁷ Pismo znak DK.3307.274.2022/1 z dnia 27 lipca 2022 r.

⁵⁷⁸ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

⁵⁷⁹ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

⁵⁸⁰ Pismo Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu MNiSW znak DKA-ZKS.0914.2.2024 z dnia 15 kwietnia 2024 r.

⁵⁸¹ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

z nauki. Uczelnia wiedziałaby również, czy student ma wizę. Teraz tego nie wie. Nie ma systemu, w którym wszystko można byłoby sprawdzić.

MSZ i/lub polskie placówki dyplomatyczne nie przekazywały do MEiN i MNiSW informacji o udzielonych wizach studenckich, a ministerstwa te nie zwracały się do MSZ i/lub polskich placówek dyplomatycznych o takie dane⁵⁸².

Według informacji przekazanych NIK przez Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu MNiSW⁵⁸³, ministerstwo nie zidentyfikowało przypadków, że jakakolwiek jednostka prowadząca studia działa głównie w celu ułatwiania studentom lub doktorantom niezgodnego z prawem wjazdu lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także nie dokonywało ewaluacji procesów rekrutacji cudzoziemców na niepublicznych uczelniach.

(akta kontroli str. 20209-20224, 22370-22380)

Współpraca z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵⁸⁴

MSZ współpracowało z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie pozyskiwania informacji i analiz na temat m.in. problemów i wyzwań związanych z zarządzaniem napływem migrantów zarobkowych, deficytowych zawodów, statystyk dotyczących pracujących na rynku polskim cudzoziemców z konkretnych krajów.

Zgodnie z informacją przekazaną NIK przez Dyrektora Generalnego MRPiPS Liwiusza Laskę⁵⁸⁵ *począwszy od 2020 r. badaniem zlecanym przez ministra ds. pracy dotyczącym analiz rynku pracy pod kątem zawodów deficytowych i nadwyżkowych jest Barometr Zawodów. Krajowym koordynatorem badania jest Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, a jego wyniki dostępne są na stronie <https://www.barometrzwodow.pl>. Barometr zawodów jest krótkookresową (jednoroczną) prognozą zapotrzebowania na pracowników w wybranych zawodach, realizowaną na poziomie powiatowym. Badanie posiada jakościowy charakter – realizowane jest metodą panelu ekspertów. Uczestnicy panelu w poszczególnych powiatach wspólnie analizują jak będzie wyglądała sytuacja w każdym zawodzie. W trakcie dyskusji grupowej wykorzystują posiadaną wiedzę i doświadczenie, posiłkują się także statystykami (m.in. liczbą zarejestrowanych bezrobotnych, liczbą ofert pracy zgłoszonych do Centralnej Bazy Ofert Pracy, liczbą absolwentów szkolnictwa branżowego, czy liczbą dokumentów legalizujących pracę cudzoziemców). Po przeprowadzeniu paneli eksperckich we wszystkich powiatach tworzony jest Barometr zawodów dla województwa oraz kraju. Powstaje on poprzez agregację informacji zebranych w poszczególnych panelach powiatowych.*

Jak wynika z badania pn. Barometr Zawodów w 2024 r. na poziomie kraju deficyty kadrowe zidentyfikowano w 29 zawodach (wzrost z 27 w 2023 r.) w branżach: budowlanej, medyczno-opiekuńczej, produkcyjnej, TSL (transport, spedycja, logistyka), edukacyjnej, finansowej, gastronomicznej oraz tzw. mundurówce. Jak wskazali autorzy ostatniego raportu część deficytów pracodawcy starają się minimalizować zatrudniając pracowników z zagranicy (m.in. kierowców czy spawaczy). Nie we wszystkich przypadkach jest to jednak możliwe na szeroką skalę. W zawodzie pielęgniarstwa czy samodzielnego księgowego, gdzie konieczna jest dobra

⁵⁸² Pismo Dyrektora Departamentu Kontroli i Audytu MNiSW znak DKA-ZKS.0914.2.2024 z dnia 15 kwietnia 2024 r.

⁵⁸³ Jw.

⁵⁸⁴ Dalej także: MRPiPS. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. (Dz. U. poz. 1735 ze zm.).

⁵⁸⁵ Pismo znak DRP.X.070.14.2024 przekazane w dniu 23 maja 2024 r.

znajomość języka polskiego i specyficzne kwalifikacje zawodowe, zatrudnianie cudzoziemców jest znacznie utrudnione.

Dodatkowo, Dyrektor Generalny MRPiPS dodał, że MSZ i placówki konsularne zwracały się do resortu pracy w kontaktach roboczych o dane statystyczne. Materiały statystyczne oraz analityczne były przekazywane również drogą mailową. W ramach analizy potrzeb rynku pracy MRPiPS przeprowadza i publikuje na stronach internetowych Polskich Służb Zatrudnienia analizy i dane statystyczne z zakresu legalizacji zatrudnienia cudzoziemców, które również były udostępnione innym organom były publikowane na stronie internetowej: <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-ianalizy/zatrudnianie-cudzoziemcow-w-polsce>

Przesłuchana w charakterze świadka była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁵⁸⁶, że MSZ i placówki dyplomatyczne mają dostęp do ewidencji wydanych zezwoleń na pracę, zezwoleń na pracę sezonową i oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w ograniczonym zakresie: *Wiza konsul komunikuje się z systemami Ministerstwa Rodziny i Pracy (Syriusz). Komunikuje się w momencie, gdy osoba rejestruje wniosek wizowy. W trybie roboczym takie informacje były nam przekazywane przez ten resort. W mojej opinii bieżący dostęp do tych danych byłby pożądanym. Operujemy teraz na ogólnych liczbach, nie mamy konkretnej wiedzy. W 2021 r. prosiliśmy wiceministra Piotra Wawrzyka o organizację spotkania z innymi resortami, by określić priorytety terytorialne i byśmy mogli odpowiadać na potrzeby w obszarze wizowym. Okazało się, że to spotkanie i inne organizowane w tym samym celu nie doprowadziły do zaprzestania wydawania zezwoleń na cały świat i skoncentrowania się na konkretnych krajach.*

(akta kontroli str. 20209-20224, 22611-22616)

Audyt i kontrola wewnętrzna

Audyt wewnętrzny w MSZ prowadzony był na podstawie: ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁵⁸⁷ oraz standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, ogłoszonych Komunikatem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r.⁵⁸⁸. Zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny jest przeprowadzany na podstawie rocznego planu audytu. Zgodnie z informacją przekazaną przez Annę Olszewską, Dyrektora BKA⁵⁸⁹: *Plan audytu opierał się na analizie ryzyka i uwzględniał priorytety Komitetu Audytu, Ministra Spraw Zagranicznych oraz zidentyfikowanych obszarów działalności MSZ, które należałoby objąć audytem w danym roku, w tym corocznie obszar Bezpieczeństwo i Zarządzanie IT. Na etapie programowania zadania zapewniającego przeprowadzana była szczegółowa analiza ryzyka.*

Dyrektor BKA wyjaśniła również, że kontrole w Ministerstwie Spraw Zagranicznych przeprowadzane były na podstawie rocznego Planu kontroli. Kontrole prowadzone były na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁵⁹⁰ oraz Standardów kontroli w administracji rządowej z dnia 31 sierpnia 2017 r.⁵⁹¹ Plan Kontroli sporządzany był na podstawie analizy ryzyka uwzględniającej:

⁵⁸⁶ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

⁵⁸⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

⁵⁸⁸ Dz. Urz. MRiF poz. 28.

⁵⁸⁹ Pismo znak: BKA.080.4.2023.39 z dnia 15 listopada 2023 r.

⁵⁹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 224, (dalej: ustawa o kontroli w administracji rządowej).

⁵⁹¹ Standardy opracowane na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej; <https://www.gov.pl/web/premier/procedura-i-metodyka-kontroli>

- priorytety przyjęte przez KPRM, w ramach koordynacji kontroli w administracji rządowej;
- priorytety Kierownictwa MSZ;
- terminy przeprowadzenia wcześniejszych kontroli w placówkach;
- wyniki wcześniejszych kontroli i audytów;
- wyniki kontroli zewnętrznych;
- skargi, wnioski i inne sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach;
- propozycje komórek organizacyjnych w zakresie obszarów/jednostek wymagających objęcia kontrolą;
- kontrole niezrealizowane w roku poprzedzającym sporządzenie planu;
- możliwości organizacyjne Biuro Kontroli i Audytu⁵⁹².

Dyrektor BKA składając wyjaśnienia dodała również, że kalkulacji oceny końcowej dla każdej planowanej kontroli dokonuje się uwzględniając czynniki ryzyka. Poziom wag ustala się metodą ekspercką.

W okresie objętym kontrolą BKA nie przeprowadziło żadnych kontroli doraźnych w obszarze wizowym⁵⁹³. Sprawy wizowe kontrolowane były w ramach prowadzonych w placówkach dyplomatycznych kontrolach kompleksowych, głównie planowych⁵⁹⁴.

W latach 2018-2023 zaplanowanych było do przeprowadzenia przez BKA 100 kontroli, z których 21 zostało niezrealizowanych. Brak realizacji zadań z planu kontroli, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BKA Anny Olszewskiej⁵⁹⁵ wynikał:

- w 2018 r. – z ilości, czasochłonności i poziomu złożoności zleconych kontroli pozaplanowych,
- w 2019 r. – z powodu prac nad kontrolami rozpoczętymi w 2018 r. oraz zmniejszenia stanu osobowego BKA,
- z 2020 r. – przede wszystkim z powodu prac na kontrolami rozpoczętymi w listopadzie i grudniu 2019 r., sytuacji pandemicznej na świecie oraz wakacji na stanowiskach realizujących kontrole w BKA,
- z 2021 r. – przede wszystkim z dużej ilości kontroli pozaplanowych, a także z sytuacji pandemicznej na świecie (jedna z zaplanowanych i niezrealizowanych kontroli miała charakter sprawdzający i z uwagi na dużą liczbę nieprawidłowości zidentyfikowanych podczas kontroli kompleksowej z 2019 r. należało ją przeprowadzić na miejscu w placówce),
- z 2022 r. – z sytuacji związanej z pandemią COVID-19, konfliktem zbrojnym w Europie Wschodniej, a także rotacją kadr/wakatów utrudniająca realizację zaplanowanych zadań.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przez NIK, zostały zakończone przez BKA 44 kontrole, w ramach których planowane było sprawdzenie obszaru dotyczącego spraw wizowych, przy czym dobór jednostek do kontroli spowodował, że w części z nich nie można było takiego sprawdzenia dokonać. Spowodowane to było wyborem placówek, w których nie wykonywano czynności wizowych (np. Konsulat Generalny RP w Hamburgu, Konsulat Generalny RP w Mediolanie, Agencja Konsularna RP w Smoleńsku), albo liczba złożonych w placówce wniosków była niewielka (np. Ambasada RP w Republice Islandii – jedna wiza, Konsulat Generalny

⁵⁹² Dalej: BKA.

⁵⁹³ Pismo BKA.080.4.2023.91 z dnia 29 stycznia 2024 r., Pismo DK.080.6.2023/81 z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁵⁹⁴ Kontrole pozaplanowe przeprowadzono w Ambasadzie RP w Republice Kenii w 2018 r., Ambasadzie RP w Królestwie Szwecji w 2020 r. Konsulacie Generalnym w Mumbaju w 2023 r.

⁵⁹⁵ Pismo znak BKA.080.4.2023.39 z dnia 15 listopada 2024 r.

RP w Sydney – 11 wiz, Ambasada RP w Madrycie – 15 wiz). W ocenie NIK dobór jednostek do kontroli był nierzetelny (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 31).

W latach 2018-2023 BKA nie przeprowadzało zadań audytowych ani kontroli dotyczących prawidłowości i kompletności danych w systemach informatycznych, w tym w systemie Wiza-Konsul, co w ocenie NIK było nierzetelne (szerszy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 32).

W dniu 15 września 2023 r. wydano komunikat, w którym poinformowano, że w związku z trwającymi ustaleniami w sprawie nieprawidłowości w tym obszarze Minister Spraw Zagranicznych podjął decyzję o przeprowadzeniu nadzwyczajnej kontroli i audytu w Departamencie Konsularnym i wszystkich placówkach zagranicznych realizujących zadania z zakresu wydawania wiz. Biuro Kontroli i Audytu przestało w dniu 18 września 2023 r.⁵⁹⁶ do konsulatów pytania dotyczące prób ingerowania w proces przyjmowania wniosków wizowych, wydawania w tej sprawie poleceń służbowych czy wywierania presji na konsula bądź jego pracowników. Pytano również o zagadnienie składania ofert korzyści materialnych w zamian za umożliwienie przyspieszenia złożenia i rozpatrzenia wniosku lub wydania pozytywnej decyzji w sprawie przyznania wize. MSZ pytało, czy kierowano prośby w sprawie umożliwienia przyspieszenia złożenia wniosku o wydanie wize w placówce lub PPWW, przyspieszenia procedury bądź wydania pozytywnej decyzji i oczekiwania przekazania informacji zwrotnej. Centralę resortu interesowały także nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemów Wiza Konsul i e-konsulat, statystyki wizowe, czas oczekiwania na złożenie dokumentów i dzienne limity rozpatrywania wniosków.

Na podstawie udzielonych odpowiedzi wytypowano 20 konsulatów⁵⁹⁷, w których zaistniało, w ocenie MSZ, realne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości. W dniu 19 września 2023 r. rozpoczęła się kontrola w Ambasadzie RP w Republice Turcji i Konsulacie Generalnym w Stambule, w dniu 4 października 2023 r. w Departamencie Konsularnym, w dniu 9 października 2023 r. w ambasadach w Zjednoczonych Emiratach Arabskich i Katarze, w dniu 17 października 2023 r. w Biurze Polskim w Tajpej, a w dniach 26 i 27 listopada 2023 r. odpowiednio w ambasadach w Arabii Saudyjskiej i Kuwejcie. Siedem wymienionych placówek wybrano przypadkowo. Brak podjęcia czynności w pozostałych 13 ambasadach i konsulatach wynikał z ograniczonych możliwości kadrowych Biura Kontroli i Audytu (Wydział Kontroli Wewnętrznej liczył siedem etatów ds. wykonywania kontroli, w tym na jednym etacie był wakat⁵⁹⁸) oraz faktu, że ww. kontrole przeprowadzane w sprawach wizowych były pozaplanowe. Termin zakończenia wszystkich czynności kontrolnych został określony na dzień 29 lutego 2024 r. Do dnia 17 maja 2024 r. tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK w MSZ, nie przedstawiono NIK wyników żadnej z kontroli dotyczących ambasad i konsulatów zajmujących się procesem wizowym. Zgodnie z wyjaśnieniami⁵⁹⁹ złożonymi przez Dyrektora DK Justynę Chrzanowską dokumenty wynikowe po kontroli tych placówek były na etapie opracowywania.

⁵⁹⁶ Na podstawie art. 15 Ustawy o kontroli w administracji rządowej.

⁵⁹⁷ Ambasady RP w: Państwie Katar, Zjednoczonych Emiratach Arabskich, Królestwie Arabii Saudyjskiej, Państwie Kuwejt, Republice Indii, Republice Filipin, Królestwie Tajlandii, Republice Indonezji, Republice Uzbekistanu, Jordańskim Królestwie Haszymidzkim, Republice Iranu, Republice Senegal, Republice Armenii, Republice Kuby, Republice Panamy, Turcji. Konsulaty RP w: Hongkongu, Mumbaju i Stambule oraz Biuro Polskie w Tajpej.

⁵⁹⁸ Na dzień 29 stycznia 2024 r.

⁵⁹⁹ Pismo DK.080.6.2023/96 z dnia 30 kwietnia 2024 r.

Jak podała Dyrektor BKA Anna Olszewska⁶⁰⁰ w planie kontroli na 2024 r. zostały ujęte m.in. kontrole procesu wizowego placówek zagranicznych, wytypowanych w ramach kwerendy wszystkich placówek zagranicznych, prowadzonej na podstawie art. 15 ustawy o kontroli w administracji rządowej⁶⁰¹ we wrześniu 2023 r., a które nie zostały zrealizowane w roku ubiegłym.

(akta kontroli str. 22548-22552)

NIK otrzymała wyciąg ze sprawozdania z kontroli przeprowadzonej w dniach od 4 października 2023 r. do 29 lutego 2024 r. w Departamencie Konsularnym MSZ⁶⁰². Wynikało z niego, że MSZ zidentyfikowało w wyniku własnego działania kontrolnego szereg nieprawidłowości w badanych procesach.

(akta kontroli str. 22548-22552)

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁰³, że w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 18 kwietnia 2024 r.⁶⁰⁴ Departament Konsularny nie przeprowadził żadnych kontroli doraźnych, narad konsularnych i doraźnych wizytacji związanych bezpośrednio z procesem wydawania wiz. Odbyło się natomiast 41 wizytacji ambasad, wydziałów i referatów konsularnych⁶⁰⁵, z czego w roku 2018 – 21, 2019 – 17, 2020 – dwie, a 2022 – jedna. W roku 2021, 2023 i 2024 DK nie wykonał żadnej wizytacji. W większości były to wyjazdy dwu lub trzydniowe; cztery najkrótsze⁶⁰⁶ trwały jeden dzień, jedna najdłuższa, przeprowadzona w Budapeszcie⁶⁰⁷ – 11 dni.

(akta kontroli str. 20261-20263, 22546-22552)

Oświadczenie MSZ w sprawie nieprawdziwych informacji dotyczących procesu wizowego

MSZ opublikowało w dniu 15 września 2023 r. na swojej stronie internetowej⁶⁰⁸ Oświadczenie w sprawie nieprawdziwych informacji dotyczących procesu wizowego⁶⁰⁹, które zostało zakończone następującymi słowami: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych zwraca się z uprzejmą prośbą o nierozpowszechnianie nieprawdziwych i przekłamanych informacji. Pojawiające się w przestrzeni publicznej w ostatnim czasie komentarze świadczą o braku elementarnej znajomości prawa oraz wiedzy nt. procesów wizowych. Przekazywanie m.in. nieprawdziwych informacji dot. wydanych wiz oraz pochodzeniu aplikujących przy ogólnie dostępnych danych przeczących nim, ośmieszają zarówno osoby je wypowiadające jak również media je powielające* (zapisy te stanowią dosłowne ówczesne cytaty ze strony internetowej MSZ – przyp. NIK).

NIK zauważa, że informacje podane w oświadczeniu były nierzetelne.

⁶⁰⁰ Pismo znak BKA.080.4.2023/166 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁶⁰¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 224

⁶⁰² Wyciąg ze sprawozdania z kontroli spraw wizowych w Departamencie Konsularnym – BKA.82.24.2023/25 (załącznik do pisma BKA.080.4.2023/166 z dnia 26 kwietnia 2024 r.)

⁶⁰³ Pismo DK.080.6.2023/81 z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁶⁰⁴ To jest do dnia udzielenia odpowiedzi na pismo NIK nr KST.411.3.1.2023-01-DR-G z dnia 19 stycznia 2024 r.

⁶⁰⁵ W Nairobi, Abudży (dwukrotnie), Budapeszcie, Nikozji, Londynie (dwukrotnie), Sydney, Canberrze, Wellington, Tokio, Szanghaju, Winnicy, Atenach, Chicago, Rzymie, Irkucku, Brasilii, Caracas, Kurytybie, Hawanie, Buenos Aires, Ankarze, Stambule, Dar es Salaam, Pretorii, Waszyngtonie, Nowym Jorku, Tel Awiwie, Hanoi, Baku, Teheranie, Tunisie, Dakarze, Irbilu, Abu Zabi, Sztokholmie, Ammanie, Bejrucie, Addis Abebie, Brukseli.

⁶⁰⁶ Dotyczyły: Ambasady RP w Canberrze, Wydziału Konsularnego w Ambasadzie RP w Wellington, Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Tokio i Konsulatu Generalnego RP w Chicago

⁶⁰⁷ Wizytacja przeprowadzona w dniach 2-13 lutego 2018 r.

⁶⁰⁸ <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-msz-w-sprawie-nieprawdziwych-informacji-dotyczacych-procesu-wizowego>.

⁶⁰⁹ Dalej: Oświadczenie.

W Oświadczeniu tym znalazł się m.in. zapis w pkt 1: *Nie jest prawdą, że MSZ sprowadził setki tysięcy migrantów z krajów muzułmańskich i Afryki* (stanowi to i dalsze zapisy dosłowne ówczesne cytaty ze strony internetowej MSZ – przyp. NIK).

Tymczasem w Załączniku numer 1 do Oświadczenia podano statystykę wydanych wiz w okresie od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 30 czerwca 2023 r. z wyłączeniem Białorusi i Ukrainy. Wykazane w tej tabeli dane wskazują, że w okresie 30 miesięcy udzielono 173 568 wiz cudzoziemcom z państw muzułmańskich i z Afryki⁶¹⁰. Dla obywateli tych samych 76 państw w badanym okresie (2018-2023) wydano 366 551 wiz. Oznacza to, że przytoczone w załączniku do oświadczenia dane potwierdzały sygnały medialne o liczbie (setkach tysięcy) wydanych wiz dla migrantów z państw muzułmańskich i Afryki.

W pkt 2 Oświadczenia napisano: *Nie jest prawdą, że konsulowie otrzymywali polecenia z Centrali MSZ dotyczące wydawania wiz.*

NIK zwraca uwagę, że ustalenia przedstawione w niniejszym obszarze potwierdziły kierowanie próśb i wywieranie nacisków w celu wydania wiz.

W pkt 3 Oświadczenia napisano: *Nie jest prawdą, że Polska jest liderem UE w wydawaniu pozwoleń na wjazd do strefy Schengen.*

Na dowód tego przedstawiono zestawienie wiz Schengen wydanych w latach 2021-2022, w którym Rzeczpospolita Polska z liczbą 39 362 wiz w 2021 r. i 73 023 wiz w 2022 r., wykazana została na 15. miejscu w EU.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że wjazd do strefy Schengen jest możliwy również na podstawie udzielonych wiz krajowych. MSZ w swoim Oświadczeniu nie zaprezentowało danych dotyczących wydanych pozwoleń na pierwszy pobyt, które w sposób jednoznaczny wskazują, że w tej kategorii Polska była państwem członkowskim udzielającym najwięcej wiz na pierwszy pobyt ogółem zarówno w 2021 r. (967 345 z 2 952 336, tj. 32,8% wszystkich wiz w EU)⁶¹¹, jak i w 2022 r. (700 264 z 3 454 684, tj. 20,3% wszystkich wiz w EU). Szczególnie widoczny był dominującym udział Rzeczypospolitej Polskiej w liczbie udzielonych wiz pracowniczych w całym kontrolowanym okresie, w latach 2018-2022⁶¹² odpowiednio:

- 533 646, tj. 48,9% wszystkich wiz pracowniczych i ponad dziewięciokrotnie więcej niż druga w kolejności w 2018 r. Hiszpania (58 433);
- 625 128, tj. 52,0% i ponad dziewięciokrotnie więcej niż drugie w kolejności w 2019 r. Niemcy (65 717);
- 582 342, tj. 59,1% i ponad siedmiokrotnie więcej niż druga w kolejności w 2020 r. Hiszpania (81 158);
- 790 070, tj. 59,7% i ponad dziewięciokrotnie więcej niż druga w kolejności w 2021 r. Hiszpania (88 119);

⁶¹⁰ Łącznie 76 państw: Turcja, Kazachstan, Uzbekistan, Azerbejdżan, Indonezja, Egipt, Algieria, Republika Południowej Afryki, Jordania, Iran, Kirgistan, Kosowo, Zimbabwe, Pakistan, Nigeria, Turkmenistan, Liban, Etiopia, Maroko, Irak, Arabia Saudyjska, Tunezja, Rwanda, Kenia, Syria, Tadżykistan, Kuwejt, Afganistan, Palestyna, Tanzania, Angola, Jemen, Uganda, Albania, Ghana, Katar, Libia, Kamerun, Senegal, Republika Demokratyczna Konga (były Zair), Malezja, Sudan, Kongo, Burundi, Mozambik, Somalia, Namibia, Gambia, Zambia, Malawi, Gwinea, Wybrzeże Kości Słoniowej, Botswana, Oman, Sierra Leone, Mali, Bahrajn, Erytrea, Suazi, Czad, Sudan Południowy, Lesotho, Liberia, Dżibuti, Togo, Madagaskar, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Mauretania, Burkina Faso (Górna Wolta), Benin (Dahomej), Republika Środkowoafrykańska, Niger, Gabon, Gwinea – Bissau, Mauritius, Gwinea Równikowa.

⁶¹¹ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/permits/permits_2021/

⁶¹² Za 2023 r. na dzień zakończenia czynności kontrolnych – brak danych.

- 447 225, tj. 36,0% i ponad trzykrotnie więcej niż druga w kolejności w 2022 r. Hiszpania (140 034)⁶¹³.

Pominięcie powyższych informacji zafałszowało informacje przedstawione przez MSZ w dniu 15 września 2023 r. opinii publicznej i wpłynęło ujemnie na dyskurs publiczny.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dyrektor DK nie podjął działań w celu określenia listy zawodów, możliwych do wybrania przy składaniu formularza wniosku wizowego, dostosowanego do realnych potrzeb rynku pracy, co było działaniem nierzetelnym.

Art. 80 ust. 1 pkt 3 *ustawy o cudzoziemcach* ustanowił delegację dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych, by w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych określił w drodze rozporządzenia wzór formularza wniosku o wydanie wizej krajowej. W wykonaniu powyższej delegacji wydano rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wizej dla cudzoziemców⁶¹⁴. We wzorze wprowadzonym tym rozporządzeniem, rubryka 19. formularza dotyczyła wykonywanego zawodu. Cudzoziemiec rejestrujący się w systemie e-konsulat mógł wybrać jedną z 36 pozycji, z czego 34 pozycje dotyczyły konkretnego zawodu, jedna pozycja nazwana została „inne”, a jedna pozycja „bez zawodu”. Wśród 34 zawodów znalazły się m.in. osobisty asystent dyplomaty, urzędnik administracyjno-sądowy, artysta, chemik, marynarz, duchowny/zakonnica, sportowiec/trener, czy technik inny. Również w systemie Wiza-Konsul występowała zamknięta lista tych samych 36 pozycji, co oznacza, że nie można było zaewidencjonować innego zawodu.

NIK w wyniku prowadzonych czynności ustaliła, że w 2023 r. z 283 938 wizej pracowniczych⁶¹⁵ – 234 075 wizej, tj. 82,4% otrzymali cudzoziemcy, którzy we wniosku wizowym wpisali „bez zawodu”, a 17 013 wizej, tj. 6% cudzoziemcy, którzy we wniosku wizowym wpisali „inne”.

Oznacza to, że cudzoziemcy, którzy wskazali jeden z 34 enumeratywnie wymienionych zawodów uzyskali łącznie 11,6% wizej, z czego tylko deklarujący zawody: „kierowca”, „pracownik fizyczny” i „technik inny” uzyskali powyżej 1% wizej (odpowiednio: 5,8%, 2,4% i 1,1%). Deklarujący jeden z pozostałych 31 zawodów osiągnęli 0,5% wizej, deklarujący dwa inne zawody po 0,4% wizej, deklarujący osiem kolejnych po 0,1% wizej, natomiast deklarujący jeden z 20 pozostałych zawodów uzyskali blisko 0,0% wizej (od 131 wizej do jednej wizej spośród 283 938 wizej pracowniczych).

Zdaniem NIK, sytuacja, gdy 9 na 10 cudzoziemców uzyskujących wizej pracowniczą deklaruje, że nie posiada zawodu lub posiada inny zawód niż wyróżnione przez państwo przyjmujące, oznacza, że przewidziana w formularzu wniosku wizowego lista zawodów jest zupełnie niedostosowana do realiów,

⁶¹³ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resocc/default/table?lang=en

⁶¹⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2449 ze zm. Upřednio obowiązywały (w okresie od 1 stycznia 2018 r.): rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wizej dla cudzoziemców z dnia 25 maja 2021 r. (Dz.U. poz. 988), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wizej dla cudzoziemców z dnia 29 grudnia 2020 r. (Dz.U. poz.2459), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wizej dla cudzoziemców z dnia 25 listopada 2020 r. (Dz.U. poz. 2104), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wizej dla cudzoziemców z dnia 19 kwietnia 2019 r. (Dz.U. poz. 782), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wizej dla cudzoziemców z dnia 6 lutego 2018 r. (Dz.U. poz. 343), rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie wizej dla cudzoziemców z dnia 5 maja 2014 r. (Dz. U poz.592 ze zm.).

⁶¹⁵ Cel 05a05b i 06

a dane i informacje uzyskiwane w tym zakresie nie mają żadnej, albo znikomą wartość poznawczą i nie mogą służyć szerszym analizom dotyczącym np. struktury zawodowej cudzoziemców otrzymujących wizy, szczególnie w powiązaniu z potrzebami polskiego rynku pracy lub jego możliwościami absorpcji nowych pracowników – albo wręcz, że wizy pracownicze wydawane są osobom nieposiadającym kwalifikacji (żadnych albo oczekiwanych przez Rzeczpospolitą Polską) do funkcjonowania na rynku pracy. DK w okresie objętym kontrolą w zupełności nie dostrzegł powyższych dysfunkcji.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶¹⁶, że *gospodarzem rozporządzenia w sprawie wiz dla cudzoziemców jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, co jest pochodną przepisów ustawy o działach administracji rządowej i jej art. 29. Jak wskazała, z tych też przyczyn wszelkie rubryki we wniosku wizowym oraz ich zawartość merytoryczna lub ewentualnie stwierdzone braki należy konsultować i wyjaśnić z właściwym ministrem.*

Odnosząc się do wyjaśnień Dyrektora DK, NIK zauważa, że ww. rozporządzenie określa wzór wniosku o wydanie wizy krajowej, w którym w rubryce 19. należy wpisać wykonywany zawód. Nie określa natomiast listy zawodów. Zatem lista zawodów, która jest ujęta w systemie e-konsulat, nie wynika z powołanego rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Podkreślić także należy, że ww. delegacja ustawowa dotyczyła wydania rozporządzenia w sprawie wzoru formularza wniosku o wydanie wizy krajowej i szczegółowych wymogów technicznych dotyczących fotografii dołączanej do wniosku, a nie określenia katalogu zawodów (które będą ujęte w systemie informatycznym). Jednocześnie zauważyć należy, że zgodnie z § 14 pkt 8 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DK to do zadań Wydziału Systemów Konsularnych należy obsługa słowników centralnych systemów konsularnych.

NIK zwraca uwagę, że wnioski wizowe z wypełnioną rubryką 19. – *Wykonywany zawód* są składane w placówkach konsularnych w systemie e-konsulat i następnie ewidencjonowane w systemie Wiza-Konsul, zatem MSZ miał pełną wiedzę, jakie zawody wpisywane są przez aplikantów wizowych. W sytuacji więc, gdy zdecydowana większość aplikujących cudzoziemców nie znajdowała na obowiązującej liście swojego zawodu, Dyrektor DK powinien był podjąć działania w celu zweryfikowania przyczyn występowania wśród osób, które uzyskiwały wizy pracownicze miażdżącego odsetka osób „bez zawodu” lub osób określających swój zawód jako „inne”, a następnie w celu aktualizacji listy zawodów w ramach systemów informatycznych MSZ.

W próbie dokumentacji wizowej z Hongkongu w dziewięciu wnioskach wpisano: *Administrative, technical and service staff*, a w systemie zaewidencjonowano w czterech przypadkach – *Personel administrasi dyplomatycznej*, w czterech przypadkach – *Pracownik fizyczny* i w jednym przypadku – *Inne*.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶¹⁷, że: *konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wizy i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wizy zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie. Jest także odpowiedzialny za jednolite prowadzenie ewidencji i jednolite stosowanie nazewnictwa.*

⁶¹⁶ Pismo znak DK.080.6.2023/86z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁶¹⁷ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, a z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze lub Podsekretarze Stanu właściwi w sprawach nadzoru nad Departamentem Konsularnym.

2. Nierzetelnie sprawowany nadzór nad działalnością konsulów spowodował niezgodne z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wydawanie wiz na podstawie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi obywatelom państw nieuprawnionych do otrzymania takich wiz.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie państw, państwami, których obywatele mogli wykonywać pracę bez zezwolenia na pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń, były: Republika Armenii; Republika Białorusi; Republika Gruzji, Republika Mołdawii, Federacja Rosyjska oraz Ukraina.

Na podstawie danych przekazanych NIK przez MSZ ustalono, że w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2023 r. udzielono wiza obywatelom innych państw niż wymienione w rozporządzeniu – w łącznej liczbie 126 wiz w celu 5a (w latach 2018-2023 odpowiednio: 13, 30, 9, 19, 44 i 11). Wiza w celu 05a otrzymali obywatele 31 państw⁶¹⁸, którzy nie byli uprawnieni do otrzymania wiza pracowniczej na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Konsulowie z placówek⁶¹⁹, w których udzielono wiza w celu 05a nieuprawnionym cudzoziemcom wyjaśnili m.in., że nie mogą ustalić przyczyny wydania wiza 05a, ponieważ w placówkach nie ma już dokumentacji papierowej, która została „wybrakowana” ze względu na upływ ponad roku od wydania decyzji; konsul, który wydał decyzję już nie pracuje; wiza 05a została wydana przez pomyłkę (powinno być 05b – praca sezonowa); wpisano nieprawidłowe obywatelstwo aplikującego.

W sytuacji, gdy wiza w celu 05a mogli otrzymać tylko obywatele sześciu państw (pięciu od dnia 28 października 2022 r.⁶²⁰), prosta analiza zapisów w systemie Wiza-Konsul mogłaby pozwolić na zidentyfikowanie zjawiska udzielania wiz obywatelom innych państw i wprowadzenia mechanizmów, które zapobiegłyby takim nieprawidłowościom. Nie mogło tak się jednak stać, w sytuacji gdy w Departamencie Konsularnym nie było wyznaczonego żadnego pracownika do sprawdzania poprawności i kompletności wprowadzania danych do systemów informatycznych⁶²¹.

NIK zauważa, że lista państw, których obywatele mieli prawo, zgodnie z rozporządzeniem ministra właściwego do spraw pracy, uzyskać wiza pracowniczą na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy

⁶¹⁸ Arabia Saudyjska, Azerbejdżan, Bahamy, Bangladesz, Bezpaństwowcy, Bośnia i Hercegowina, Chiny, Etiopia, Filipiny, Gambia, Georgia Południowa i Wyspa Sandwich Południowy, Guam, Indie, Indonezja, Islandia, Kanada, Katar, Kazachstan, Kenia, Kosowo, Maroko, Mongolia, Nepal, Peru, Reunion, Stany Zjednoczone Ameryki, Tadżykistan, Turcja, Uganda, Uzbekistan, Zjednoczone Emiraty Arabskie.

⁶¹⁹ Np. w Pekinie, Dżakarcie, Astanie, New Delhi, Nairobi, Nikozji.

⁶²⁰ Po uchyleniu § 2 pkt 5 (Federacja Rosyjska) na podstawie rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

⁶²¹ Pismo znak DK.308.14.2024/1 z dnia 12 lutego 2024 r.

cudzoziemcowi miała charakter zamknięty i dotyczyła tylko sześciu państw. Oznacza to, że w przypadku wprowadzenia do systemu Wiza-Konsul funkcjonalności polegającej na stworzeniu słownika pozwalającego na wybór obywatelstwa z rozwijanej listy składającej się z sześciu pozycji, czego nie dokonano, nie byłoby możliwości zarejestrowania wniosku z celem 05a dla obywatela innego, nieuprawnionego państwa.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶²², że: *konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wizy i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wizy zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie. Jak wskazała, we wskazanym zakresie nie istnieje konieczność stosowania mechanizmów blokujących w systemie Wiza-Konsul, gdyż to właśnie konsul ma postępować z należytą starannością, działać w oparciu i na podstawie przepisów prawa i właściwie wybierać opcje w systemie wiza konsul nie tylko w sprawach wizowych, ale także w innych sprawach.*

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień, albowiem choć istotnie to konsul odpowiedzialny jest za prawidłowe wydanie wizy, to jednak następstwem mankamentów rozwiązań zarządczych i niedostatków systemów informatycznych nie może być całkowite przerzucanie odpowiedzialności na personel konsularny. Co więcej, o wadach powyższych rozwiązań i instrumentów przesądza dodatkowo fakt, iż w ramach sprawowanego nadzoru na działalnością konsularną MSZ nie zidentyfikował nieuprawnionego wydawania wiz pracowniczych w opisanym trybie obywatelom państw, którzy nie byli uprawnieni.

W konsekwencji skutkiem braku właściwego nadzoru nad placówkami konsularnymi było wydawanie w kolejnych sześciu latach wiz w celu 05a cudzoziemcom, którzy nie byli do tego uprawnieni.

(akta kontroli str. 10161-10164A, 22385-22397, 22620-22642)

W badanej przez NIK próbie wniosków wizowych stwierdzono, że w Konsulacie Generalnym RP w Mumbaju została udzielona wiza w celu 05a obywatelowi Indii na podstawie zaświadczenia o wpisie do ewidencji wniosków w sprawie pracy sezonowej wniosku złożonego przez [...].

Konsul w Mumbaju wyjaśnił⁶²³: *Kwerenda przedmiotowej sprawy nie ujawniła przyczyny wydania wizy 5A obywatelowi Indii. W mojej ocenie możliwe są dwa równorzędne powody:*

1. *Decyzja wizowa została podjęta przez wicekonsula ([...]) o minimalnym doświadczeniu zawodowym. Nie uwzględnił on wcześniejszych KSK [wpisów w Krajowym Systemie Konsultacyjnym – przyp. NIK] dot. firmy [...], które jasno wskazywały na duże zagrożenie migracyjne i inne nieprawidłowości zaobserwowane przez SG. W mojej ocenie powinna być to decyzja negatywna, niemniej z racji faktu, iż konsul [...] nie pracuje już w placówce, nie jestem w stanie podać powodów, dla których podjął taką decyzję.*

2. *Równie prawdopodobne jest, że błąd nastąpił na skutek słabości systemu Wiza Konsul. Okno wyboru decyzji (CEL WYDANIA) składa się z rozwijalnego menu i bardzo łatwo „scrollując” myszką komputerową pomylić cel wydania wizy między 5A a 5B. Ten sam problem występuje również przy wybieraniu powodów odmowy wydania wizy. Może to skutkować błędami ludzkimi, które z racji*

⁶²² Pismo znak DK.080.6.2023/104 z dnia 16 maja 2024 r.

⁶²³ Załącznik do pisma znak DK.308.17.2024/1 z dnia 28 lutego 2024 r.

obłożenia pracą konsulatu, monotonią pracy (ok. 80 wniosków dziennie, czyli 10 wniosków na godzinę pracy) mogły być przyczyną wybrania celu wydania 5A. Przytoczona sprawa ma charakter jednostkowy i niezależnie od ww. powodu, wynika z błędu ludzkiego, który jest spowodowany słabością systemu szkoleń konsularnych przygotowujących do pracy na stanowisku konsularnym i starego niewydolnego systemu Wiza Konsul.”

Nie kwestionując bezpośredniej odpowiedzialności konsula za podejmowane decyzje, NIK zauważa, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSZ Departament Konsularny m.in. nadzoruje wykonywanie czynności konsularnych oraz formułuje wymogi funkcjonalne informatycznych systemów konsularnych. Ponadto, zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DK, do zadań tego departamentu należy m.in. określenie wymagań funkcjonalnych i pozafunkcyjnych informatycznych systemów konsularnych, wsparcie merytoryczne urzędów konsularnych w zakresie obsługi informatycznych systemów konsularnych oraz obsługa słowników tych systemów. Dlatego też DK powinien był podjąć właściwe działania nadzorcze oraz wspierające pracę konsulów poprzez dążenie do konfiguracji centralnych systemów informatycznych w sposób ograniczający ryzyko popełnienia błędów. W ocenie NIK, ograniczanie się przez centralę resortu do wskazywania na formalnoprawne obowiązki konsulów i wręcz podkreślanie ich osobistej odpowiedzialności, przy jednoczesnej świadomości obciążenia ich pracą i rosnącej liczby wniosków wizowych, stanowi działanie przeciwnie skuteczne, niebudujące zaufania pomiędzy centralą i placówkami zagranicznymi Rzeczypospolitej Polskiej, a nadto dalece niewystarczające.

Skutkiem braku właściwego nadzoru nad działalnością konsulów były możliwość wydawania wiz w celu 05a nieuprawnionym cudzoziemcom (co w badanej próbie zostało potwierdzone w opisanym przypadku) oraz nieprawidłowe dane w systemie Wiza-Konsul.

(akta kontroli str. 22159-22162, 22240-22260)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, a z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym.

3. Nierzetelnie prowadzony nadzór nad działalnością konsulów oraz pracowników CDW spowodował, że nie wychwycono wydawania wiz obywatelom Federacji Rosyjskiej na podstawie oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy, po nowelizacji rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie państw, państwami, których obywatele mogli wykonywać pracę bez zezwolenia na pracę na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń, były: Republika Armenii; Republika Białorusi; Republika Gruzji, Republika Mołdawii, Federacja Rosyjska oraz Ukraina.

Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy

cudzoziemcowi⁶²⁴, uchylilo z dniem 28 października 2022 r. w § 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie państw dotyczący Federacji Rosyjskiej.

Na podstawie danych dotyczących wszystkich rozpatrywanych wniosków wizowych, zarejestrowanych w systemie Wiza-Konsul przekazanych NIK w zestawieniach tabelarycznych przez MSZ ustalono, że w okresie od dnia 28 października 2022 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. udzielono obywatelom Federacji Rosyjskiej łącznie 55 wiz w celu 05a⁶²⁵ (w latach 2022-2023 odpowiednio: 27 i 28), z czego pracownicy CDW udzielili 23 wizy (w latach 2022-2023 odpowiednio: pięć i 18).

(akta kontroli str. 10161-10164A, 22385-22397)

Konsulat Generalny RP we Lwowie, Ambasada RP w Mińsku oraz CDW, w odniesieniu do wiz 05a wydanych od dnia 28 października 2022 r. obywatelom Federacji Rosyjskiej, powoływali się na fakt wpisania oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń przed tą datą oraz na § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie państw, który stanowił, że obywatel Federacji Rosyjskiej, któremu powierzono wykonywanie pracy na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisanego do ewidencji oświadczeń przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, może kontynuować pracę na warunkach określonych w tym oświadczeniu do dnia upływu ważności tego oświadczenia.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska w pisemnych wyjaśnieniach⁶²⁶, wskazała, że *sam fakt wpisania oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń przed dniem 28 października 2022 r. nie daje podstawy do udzielenia wizy 05a na podstawie § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie państw. Wnioski wizowe obywateli FR w celu wykonywania pracy złożone w polskich placówkach konsularnych do dnia 28 października 2022 r. były rozpatrywane przez konsulów już po tej dacie w oparciu o poprzednio obowiązujące zasady.*

NIK zwraca uwagę, że w przypadku 55 wiz 05a wydanych obywatelom Federacji Rosyjskiej od dnia 28 października 2022 r., wszystkie dotyczące nich wnioski zostały złożone po tej dacie, co oznacza, że tym cudzoziemcom nie powierzono jeszcze wykonywania pracy na podstawie oświadczenia wpisanego wcześniej do ewidencji. Osoby te nie mogły zatem kontynuować pracy na warunkach określonych w tym oświadczeniu, o czym stanowi cytowany wyżej § 2 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie państw.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶²⁷ również, że: *Konsul lub urzędnik działający z upoważnienia ministra spraw zagranicznych jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wizy i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wizy zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie. We wskazanym zakresie Departament Konsularny wydał stosowne wytyczne w clarisie z dnia 28 października 2022 r.*

⁶²⁴ Dz.U. poz. 2204. Dalej także: rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie państw.

⁶²⁵ Wiza Schengen lub wiza krajowa wydawana w celu wykonywania pracy, o której mowa w art. 88 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 475), w okresie nieprzekraczającym 9 miesięcy w roku kalendarzowym.

⁶²⁶ Pismo nr DK.080.6.2023/50 z dnia 7 marca 2024 r.

⁶²⁷ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

nr DK.0112.169.2022 i tym samym poinformował o zmianach w obowiązującym prawie, które rzutowały na procedurę wizową.

Wskazała również, że podjęte decyzje mogą wynikać z trzech powodów: pomyłki, intencjonalnego wydania wizy z uwagi na treść § 2 rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 25 października 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie państw, do których obywatele stosuje się niektóre przepisy dotyczące zezwolenia na pracę sezonową oraz przepisy dotyczące oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (Dz.U. poz. 2204) lub sytuacji kiedy trudno obecnie odtworzyć czy wydanie wizy było wynikiem pomyłki czy celowego wydania. W przypadku pracowników, którzy już obecnie nie pracują w CDW nie jest możliwe odtworzenie motywów wydania decyzji pozytywnej.

(akta kontroli str. 22531-22545)

NIK ustaliła, że w okresie od 1 marca 2022 r. do 27 października 2022 r. wydano obywatelom Federacji Rosyjskiej 344 wizy w celu 05a. Wprawdzie w tym czasie obowiązywało jeszcze niezmienione rozporządzenie w sprawie państw, które pozwalało na udzielanie takich wiz obywatelom Federacji Rosyjskiej, ale było to niezgodne z clarisem nr DK.3307.81.2022/1 z dnia 1 marca 2022 r. podpisanym przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy. W clarisie tym poinformowano wszystkich konsulów, iż podjęta została decyzja o ograniczeniu liczby i kategorii przyjmowanych wniosków o wydanie wiz od obywateli Federacji Rosyjskiej. Uprawnionymi do składania wniosków o wydanie wiz byli obywatele Federacji Rosyjskiej należący do wymienionych w clarisie 8 kategorii, wśród których nie było osób posiadających oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi wpisane do ewidencji oświadczeń.

Przesłuchany przez NIK w charakterze świadka były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał⁶²⁸: *Po agresji Rosji na Ukrainę DK poinformował mnie, że nie wydajemy wiz obywatelom Rosji, poza szczególnymi przypadkami np. dyplomaci, kierowcy przejeżdżający tranzytem, marynarze obcych statków. Szczegółowe informacje w jaki sposób ten zakaz został wprowadzony posiada DK. Wydawaliśmy także wizy obywatelom Rosji w przypadkach, kiedy deklarowali, że byli prześladowani i potwierdzali to ustalenia naszych służb. Przypadków wydawania takich wiz było niewiele.*

(akta kontroli str. 10161-10164A, 22385-22397, 20661-20669)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, a z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym oraz kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

4. Minister Spraw Zagranicznych nie przekazywał Szefowi UdSC informacji o udzielonych w danym roku kalendarzowym wizach z naklejką „student”, „naukowiec”, „stażysta” oraz „wolontariusz”, co było działaniem niezgodnym z obowiązkiem określonym w art. 60 ust. 5 uoc.

W wyniku nowelizacji uoc, z dniem 27 kwietnia 2019 r. wprowadzono art. 60 ust. 3, w którym określono, że na naklejce wizowej w polu „uwagi”, obok oznaczenia celu wydania wizy, zamieszcza się następujące adnotacje: „student”, „naukowiec”, „stażysta” i „wolontariusz” wraz ze wskazaniem ewentualnego programu lub porozumienia, jeżeli student lub naukowiec był nim objęty.

⁶²⁸ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

Wprowadzono również art. 60 ust. 5, który z kolei stanowi, że: *Minister właściwy do spraw zagranicznych informuje Szefa Urzędu corocznie, nie później niż do dnia 15 czerwca, o liczbie poszczególnych wiz, o których mowa w ust. 3, wydanych w poprzednim roku kalendarzowym.*

Minister Spraw Zagranicznych nie przekazał Szefowi UdSC w terminie do 15 czerwca, informacji o liczbie wydanych wiz z naklejką „student”, „naukowiec”, „stażysta” i „wolontariusz” za rok: 2019, 2020, 2021 i 2022.

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau w trakcie kontroli w pisemnych wyjaśnieniach⁶²⁹ poinformował, że: przedmiotowy przepis art. 60 ust. 5 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach został wprowadzony ustawą z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie 27 kwietnia 2019 r. Departament Konsularny MSZ kontynuuje przekazywanie do UdSC przedmiotowych danych, w wersji rozszerzonej na potrzeby raportu RESPER (coroczny raport RESPER służy gromadzeniu danych, które opierają się na zasadach określonych w prawodawstwie unijnym; dane dotyczą: dokumentów pobytowych, zezwoleń jednorazowych; dyrektyw w sprawie niebieskich kart; pracowników sezonowych; przeniesień wewnątrz przedsiębiorstwa).

MSZ do ww. pisma dołączyło pliki w arkuszu kalkulacyjnym dotyczące statystyk Resper oraz korespondencję elektroniczną (wiadomości e-mail) między pracownikami MSZ a pracownikami UdSC. Z korespondencji tej oraz analizy danych zawartych w plikach Excel wynika, że przekazywane przez pracowników MSZ dane były następnie przesyłane przez UdSC do EUROSTAT. W plikach RP2 wykazywane były dwie kategorie: „Students” i „Other educational-related”, w plikach RP3 wykazywana była kategoria „Reasearchers”, a termin przesłania danych przez pracowników MSZ był uzgadniany z pracownikami UdSC (np. 27 czerwca).

W kolejnym piśmie z wyjaśnieniami⁶³⁰ Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau poinformował, że MSZ nie przygotowywał i nie przekazywał do UdSC innych niż wskazanych uprzednio statystyk, które wypełniałyby obowiązek wynikający z art. 60 ust. 5 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach polegając na przedłożeniu nie później niż do dnia 15 czerwca danych statystycznych o liczbie wiz, o których mowa w ust. 3 niniejszego artykułu, wydanych w poprzednim roku kalendarzowym.

W ocenie NIK, Minister Spaw Zagranicznych, mimo obowiązku określonego w art. 60 ust. 5 ustawy o *cudzoziemcach*, nie przekazywał Szefowi UdSC, w terminie do 15 czerwca, informacji o udzielonych wizach w poprzednim roku kalendarzowym (za lata 2019-2022) z adnotacją „student”, „naukowiec”, „stażysta” i „wolontariusz”. Nie można bowiem uznać, że przekazywane przez pracowników MSZ pracownikom UdSC pliki arkusza kalkulacyjnego zawierające w kategorii *Other educational-related* łączną liczbę stażystów, wolontariuszy, pracowników *au pair* oraz uczniów stanowiło realizację obowiązku określonego w art. 60 ust. 5 ustawy o *cudzoziemcach* w odniesieniu do ust. 3 tego artykułu.

Potwierdza to fakt, że MSZ przekazało do UdSC dane dotyczące udzielonych wiz w kategorii *Other educational-related* za lata 2019-2022 w liczbie odpowiednio: 13 265, 9992, 17 522 i 8332, podczas gdy w tym okresie udzielono

⁶²⁹ Pismo nr BKA.080.4.2023.14 z dnia 8 listopada 2023 r. podpisane w imieniu Ministra przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej Macieja Karasińskiego.

⁶³⁰ Pismo nr BKA.080.4.2023.58 z dnia 24 listopada 2023 r.

wiz z naklejką „stażysta” odpowiednio: 129, 45, 35 i 53, a wiz z naklejką „wolontariusz” odpowiednio: 141, 95, 161 i 154.

Zdaniem NIK, Minister Spraw Zagranicznych powinien był corocznie, nie później niż do dnia 15 czerwca, przysyłać do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców pismo, w którym wskazywałby, że w poprzednim roku kalendarzowym udzielono „x” wiz z naklejką „student”, „y” wiz z naklejką „naukowiec”, „z” wiz z naklejką „stażysta” i „t” wiz z naklejką „wolontariusz”.

(akta kontroli str. 2821-2842, 3643-3648, 4073-4077)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, a z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym oraz kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych, na których spoczywał obowiązek określony w art. 60 ust. 5 uoc.

5. Nierzetelnie prowadzony nadzór nad działalnością konsulów spowodował niezgodne z uoc wydawanie wiz w celu: 13a - stażysta.

Na podstawie art. 64a ust.3 uoc wiza krajowa w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 13a, może być wydana cudzoziemcowi, który spełnia warunki, o których mowa w art. 157a ust. 1 pkt 1 lit. a, c, d i e oraz pkt 2–4, jeżeli organizator stażu został zatwierdzony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie art. 157a ust. 6–15.

Zgodnie z art. 157a ust. 18 uoc aktualna lista zatwierdzonych organizatorów stażu jest ogłaszana w dzienniku urzędowym ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 157a ust. 18 uoc podał do publicznej wiadomości, w obwieszczeniach, listę zatwierdzonych organizatorów stażu⁶³¹.

Dodatkowo regularnie umieszczana była na stronie internetowej MSWiA w zakładce „Załatw sprawę” aktualna lista zatwierdzonych organizatorów stażu. Ponadto, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował⁶³² NIK, że w przypadku jakichkolwiek wątpliwości czy też dodatkowych pytań związanych z podmiotami znajdującymi się na ww. liście, każdorazowo udzielana była informacja, zarówno w formie telefonicznej jak i pisemnej, poszczególnym konsulatom.

Ostatnia aktualizacja listy miała miejsce w dniu 10 kwietnia 2024 r. Listy zatwierdzonych podmiotów, zgodnie z informacją MSWiA⁶³³, aktualizowane są w odstępach 2-3 miesięcy, gdyż tyle czasu trwa średnio postępowanie administracyjne w tych sprawach.

(akta kontroli str. 22579-22583)

MSZ przedstawił dane dotyczące udzielonych w 2019 r. wiz z naklejką „stażysta” dla 129 osób na podstawie dokumentów wystawionych przez 57 podmiotów⁶³⁴,

⁶³¹ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia:

- 31 marca 2020 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 32,
- 12 kwietnia 2021 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 13,
- 18 marca 2022 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 12,
- 13 marca 2023 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 8,
- 9 maja 2024 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 13.

⁶³² Pismo znak DK-KKN.0740.4.2024(11)

⁶³³ Tamże.

⁶³⁴ Niektóre podmioty występowały w kilku pozycjach.

z których tylko jeden (Warszawski Uniwersytet Medyczny, który był organizatorem stażu dla jednej osoby) był na liście zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ze 129 osób, jedna była uprawniona do otrzymania wizy z naklejką „stażysta”, a pozostałe 128 osób, tj. 99,2% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

Według danych MSZ, w 2020 r. udzielono 45 wiz z naklejką „stażysta” na podstawie dokumentów wystawionych przez 23 podmioty⁶³⁵, z których trzy (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Uniwersytet Gdański oraz Uniwersyteckie Centrum Kliniczne Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego) były na liście zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z 45 osób, pięć było uprawnionych do otrzymania wizy z naklejką „stażysta”, a 40 osób, tj. 88,9% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2021 r. udzielono 35 wiz z naklejką „stażysta” na podstawie dokumentów wystawionych przez 28 podmiotów⁶³⁶, z których cztery (Międzynarodowy Instytut Biologii Molekularnej i Komórkowej, Politechnika Śląska, Szpital Bielański im. ks. Jerzego Popiełuszki oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) były na liście zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z 35 osób, cztery były uprawnione do otrzymania wizy z naklejką „stażysta”, a 31 osób, tj. 88,6% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2022 r. udzielono 53 wize z naklejką „stażysta” na podstawie dokumentów wystawionych przez 38 podmiotów⁶³⁷, z których trzy (AIESEC Polska Komitet, Uniwersytet Jagielloński oraz Narodowy Instytut Onkologii) były na liście zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z 53 osób, cztery były uprawnione do otrzymania wizy z naklejką „stażysta”, a 49 osób, tj. 92,5% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2023 r. udzielono 50 wiz z naklejką „stażysta” na podstawie dokumentów wystawionych przez 42 podmioty⁶³⁸, z których dziewięć było na liście zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Z 50 osób, 16 było uprawnionych do otrzymania wizy z naklejką „stażysta”, a 34 osoby, tj. 68% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

Pełniący obowiązki Dyrektora Departamentu Konsularnego Jakub Wawrzyniak wyjaśnił⁶³⁹, że: *W związku z wprowadzeniem nowych przepisów zostały określone warunki, jakie musi spełnić cudzoziemiec dla otrzymania wizy z adnotacją „stażysta” (D13a), w tym obowiązek zatwierdzenia organizatora stażu przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art. 157a ust. 6 ustawy zmienianej w brzmieniu po zmianach). Niespełnienie wskazanych kryteriów stanowi przesłankę do udzielenia odmowy.*

Jednocześnie chciałbym nadmienić, że zgodnie z informacjami, które zostały przekazane przez urzędy konsularne RP ewentualne nieprawidłowości co do stosowania nowego prawa nie mogą zostać w większości przypadków stwierdzone za okres 2019-2021. Urzędnicy konsularni nie są, co do zasady, w stanie wskazać przyczyn wydania przedmiotowych wiz z uwagi na brak dostępu do dokumentacji wizowej, która mogła zostać wybrakowana lub ze względu na dokonane zmiany kadrowe dotyczące urzędników, którzy podjęli wskazane decyzje.

⁶³⁵ Jak wyżej.

⁶³⁶ Jak wyżej.

⁶³⁷ Jak wyżej.

⁶³⁸ Jak wyżej.

⁶³⁹ Pismo znak DK.308.42.2023 z dnia 20 grudnia 2023 r.

W tym miejscu chciałbym wskazać, że na mocy Jednolitego Rzeczonego Wykazu Akt (JRWA), stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 43 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie jednolitego rzeczowego wykazu akt w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (Dziennik Urzędowy MSZ z 2017 r. nr 74, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31.12.2022) akta każdego wniosku wizowego przechowywano przez dwa lata licząc od dnia wydania decyzji. Aktualnie stosownie do JRWA stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 grudnia 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie jednolitego rzeczowego wykazu akt w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych (Dziennik Urzędowy MSZ z 2022 poz. 79) akta papierowe wniosku wizowego przechowuje się przez 1 rok licząc od dnia wydania decyzji.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁴⁰, że: Konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wiza i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wiza zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie.

Jest także odpowiedzialny za każdorazowe sprawdzenie jednostki prowadzącej staż w zestawieniu udostępnianym przez MSWiA na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ponadto DK przekazywał i przekazuje na użytek konsułów otrzymywane aktualizacje zestawień jednostek uprawnionych do przyjmowania cudzoziemców.

(akta kontroli str. 3985-4027, 4102-4106, 4108, 10161-10164A, 22385-22397, 22693)

Ustalono również, że obywatelce Turcji udzielono wiza w celu: 13a-staż na podstawie zaświadczenia wystawionego przez [...], który nie był na liście zatwierdzonej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. [...] w wystawionym zaświadczeniu poinformował, że obywatelka Turcji została przyjęta na staż artystyczny, który jest formą kształcenia w rozumieniu art. 60 ust. 1 pkt 11 uoc oraz nie stanowi stażu określonego w art. 3 pkt 16a uoc. W tym przypadku cudzoziemiec mógłby wnioskować o udzielenie wiza w celu 11 - gdy wiza jest wydawana w celu kształcenia się lub szkolenia w innej formie niż określona w art. 60 ust. 1 pkt 9 lub 10 uoc.

(akta kontroli str. 22240- 22260)

Skutkiem braku nadzoru nad rzetelnością działania pracowników placówek dyplomatycznych było niezgodne z prawem udzielenie 282 wiz, tj. 90,4% (w latach 2019-2023) z naklejką „stażysta”.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy DK a z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym.

6. *Nierzetelnie prowadzony nadzór nad działalnością konsułów spowodował niezgodne z uoc wydawanie wiz w celu: 13 - naukowiec.*

Na podstawie art. 64a ust. 2 uoc wiza krajowa w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 13, może być wydana cudzoziemcowi, który przedstawi umowę, o której mowa w art. 151 ust. 1 pkt 2, zawartą z jednostką naukową mającą

⁶⁴⁰ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zatwierdzoną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie przepisów art. 151 ust. 4–5, oraz spełnia warunki, o których mowa w art. 151 ust. 1 pkt 1 lit. b i c.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 151 ust. 8 cytowanej wyżej ustawy, podał do publicznej wiadomości w obwieszczeniach listę zatwierdzonych, na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, jednostek naukowych⁶⁴¹.

Dodatkowo regularnie umieszczana była na stronie internetowej MSWiA w zakładce „Załatw sprawę” aktualna lista zatwierdzonych jednostek naukowych. Ponadto, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w przypadku jakichkolwiek wątpliwości czy też dodatkowych pytań związanych z podmiotami znajdującymi się na ww. liście, każdorazowo udzielana była informacja, zarówno w formie telefonicznej jak i pisemnej, poszczególnym konsulatom.

Ostatnia aktualizacja listy miała miejsce w dniu 10 kwietnia 2024 r. Listy zatwierdzonych podmiotów aktualizowane są w odstępach 2-3 miesięcy, gdyż tyle czasu trwa średnio postępowanie administracyjne w tych sprawach.

(akta kontroli str. 22579-22583)

MSZ przedstawił dane dotyczące udzielonych w 2019 r. wiz z naklejką „naukowiec” dla 149 osób na podstawie dokumentów wystawionych przez 121 podmiotów⁶⁴². Ze 149 osób, 56 osób, tj. 37,6% było uprawnionych do otrzymania wize z naklejką „naukowiec”, a 93 osoby, tj. 62,4% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

Według danych MSZ w 2020 r. udzielono 143 osobom wizę z naklejką „naukowiec” na podstawie dokumentów wystawionych przez 110 podmiotów⁶⁴³. Ze 143 osób, 71 osób, tj. 49,7% było uprawnionych do otrzymania wize z naklejką „naukowiec”, a 72 osoby, tj. 50,3% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2021 r. udzielono 322 osobom wizę z naklejką „naukowiec” na podstawie dokumentów wystawionych przez 224 podmioty⁶⁴⁴. Z 322 osób, 159 osób, tj. 49,4% było uprawnionych do otrzymania wize z naklejką „naukowiec”, a 163 osoby, tj. 50,6% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2022 r. udzielono 301 osobom wizę z naklejką „naukowiec” na podstawie dokumentów wystawionych przez 221 podmiotów⁶⁴⁵. Z 301 osób, 159 osób, tj. 52,8% było uprawnionych do otrzymania wize z naklejką „naukowiec”, a 142 osoby, tj. 47,2% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2023 r. udzielono 249 osobom wizę z naklejką „naukowiec” na podstawie dokumentów wystawionych przez 224 podmioty⁶⁴⁶. Z 249 osób, 143 osoby, tj.

⁶⁴¹ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia:

- 31 marca 2020 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 34,
- 12 kwietnia 2021 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 15,
- 18 marca 2022 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 15,
- 13 marca 2023 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 6,
- 9 maja 2024 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 12.

⁶⁴² Niektóre podmioty występowały w kilku pozycjach.

⁶⁴³ Jak wyżej.

⁶⁴⁴ Jak wyżej.

⁶⁴⁵ Jak wyżej.

⁶⁴⁶ Jak wyżej.

57,4% było uprawnionych do otrzymania wizen z naklejką „naukowiec”, a 106 osób, tj. 42,6% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁴⁷, że: *Konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wizen i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wizen zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie.*

Jest także odpowiedzialny za każdorazowe sprawdzenie jednostki przyjmującej naukowców na zestawieniu udostępnianym przez MSWiA na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ponadto DK przekazywał i przekazuje na użytek konsułów otrzymywane aktualizacje list jednostek uprawnionych do przyjmowania cudzoziemców.

Skutkiem braku nadzoru MSZ nad rzetelnością działania pracowników placówek dyplomatycznych było niezgodnie z prawem udzielenie 576 wiz, tj. 49,5% (w latach 2019-2023) z naklejką „naukowiec”.

(akta kontroli str. 4102-4106, 10161-10164A, 22385-22397, 22531-22545, 22579-22583, 22692)

NIK ustaliła, na podstawie badanej próby, że wiza w celu 13-naukowiec została udzielona obywatelce Zimbabwe na podstawie umowy zawartej [...], tj. jednostką naukową, która nie była zatwierdzona przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji na potrzeby przyjmowania cudzoziemców w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁴⁸, że: *konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wizen i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wizen zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie. Jest także odpowiedzialny za każdorazowe sprawdzenie jednostki przyjmującej naukowców na zestawieniu udostępnianym przez MSWiA na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ponadto DK przekazywał i przekazuje na użytek konsułów otrzymywane aktualizacje list jednostek uprawnionych do przyjmowania cudzoziemców.*

Nie kwestionując bezpośredniej odpowiedzialności konsula za podejmowane decyzje, NIK zauważa, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSZ Departament Konsularny nadzoruje wykonywanie czynności konsularnych.

Skutkiem braku właściwego nadzoru nad działalnością konsułów było występowanie sytuacji, w której możliwe było wydanie wizen w celu 13-naukowiec na podstawie umowy z nieuprawnioną jednostką naukową.

Ponadto stwierdzono, w ramach badanej próby, w pięciu przypadkach, że w dostarczonej dokumentacji wizowej brak było umowy, o której mowa w art. 151 ust. 1 pkt 2 ustawy o cudzoziemcach.

Umowa o przyjęciu cudzoziemca w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, zawarta z jednostką naukową mającą siedzibę na terytorium

⁶⁴⁷ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁶⁴⁸ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

Rzeczypospolitej Polskiej jako umowa o pracę, umowa o dzieło, umowa zlecenia lub inna umowa cywilnoprawna powinna określać:

- a) tytuł lub cel badań naukowych lub prac rozwojowych lub ich przedmiot,
- b) zobowiązanie naukowca do uczestniczenia w prowadzeniu badań naukowych lub prac rozwojowych,
- c) zobowiązanie jednostki naukowej do zapewnienia naukowcowi warunków do zrealizowania jego zobowiązania,
- d) datę rozpoczęcia i zakończenia lub szacowany czas trwania badań naukowych lub prac rozwojowych,
- e) wynagrodzenie naukowca oraz inne warunki jego pracy,
- f) informację na temat planowanych badań naukowych lub prac rozwojowych na terytorium innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁴⁹, że: *konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wizy i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wizy zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie. We wskazanym zakresie Departament Konsularny wydał stosowne wytyczne w clarisie i poinformował o zmianach w obowiązującym prawie.*

Nie kwestionując bezpośredniej odpowiedzialności konsula za podejmowane decyzje, NIK zauważa, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSZ Departament Konsularny nadzoruje wykonywanie czynności konsularnych.

Ponadto Dyrektor DK Justyna Chrzanowska przekazała wyjaśnienia konsulów⁶⁵⁰, z których wynika, że:

- *w przypadku jednego wniosku wizowego nie stwierdzono w dokumentacji wizowej dokumentu nazwanego umową, o której mowa w art. 151 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, ale dokumentacja wizowa zawiera natomiast list/pismo przewodnie od adiunkta na [...], w ramach którego wnioskodawca miał być członkiem zespołu badawczego. Pismo nosi znamiona ww. umowy;*
- *w jednym przypadku konsul, który podejmował decyzję w sprawie nie pracuje już w konsulacie. Z analizy dokumentacji wynika, że konsul podjął decyzję na podstawie wcześniej wydanej wizy D13: wydanej w dniu 10.10.22 (sprawa 3303-9674-2022). Niestety, na skutek brakowania dokumentacja tej sprawy jest już zniszczona. Analiza dokumentacji wskazuje jednak, że ze względu na dokumentację załączoną do aplikacji nr 3303-4663-2023, bardziej stosowne byłoby wydanie wizy D06;*
- *w jednym przypadku z ponownej analizy akt sprawy wynika, że wiza w kategorii 13 w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych została wydana w wyniku pomyłki. Na podstawie złożonego wniosku oraz przedstawionych dokumentów powinna być wydana wiza w kategorii „16” – gdy wiza jest wydawana w celu udziału w programie wymiany kulturalnej lub edukacyjnej, programie pomocy humanitarnej lub programie pracy*

⁶⁴⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁶⁵⁰ Pismo znak DK.080.6.2023/104 z dnia 16 maja 2024 r.

wakacyjnej, z ewent. dopiskiem „EMBO” (nazwa programu) w komentarzu na wizie;

- w dwóch przypadkach zgodnie z art. 151 ust. 1 pkt. 2 ustawy o cudzoziemcach, umowa o przyjęciu cudzoziemca w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, zawarta z jednostką naukową mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako umowa o pracę, umowa o dzieło, umowa zlecenia lub inna umowa cywilnoprawna, określa m.in. wynagrodzenie naukowca płatne przez polską uczelnię. W danym przypadku, to macierzysta uczelnia wypłacała stypendium wnioskodawcy a nie [...] w związku z czym polska uczelnia nie mogła zawrzeć stosownej umowy z cudzoziemcem.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wizę D13-naukowiec można udzielić cudzoziemcowi, gdy celem jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest prowadzenie badań naukowych lub prac rozwojowych w jednostce naukowej mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdzonej przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz gdy spełnione są łącznie pewne warunki, wśród których jest umowa o przyjęciu cudzoziemca w celu prowadzenia badań naukowych lub prac rozwojowych, zawarta z jednostką naukową mającą siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jako umowa o pracę, umowa o dzieło, umowa zlecenia lub inna umowa cywilnoprawna. Pismo przewodnie nie jest umową, a fakt wypłacania stypendium przez macierzystą uczelnię nie zwalnia z obowiązku zawarcia umowy z uczelnią polską.

Skutkiem braku właściwego nadzoru nad działalnością konsułów było występowanie sytuacji, w której możliwe było wydanie wizy w celu 13-naukowiec bez przedstawienia umowy z jednostką naukową.

(akta kontroli str. 4102-4106, 22531-22545, 22579-22583, 22620-22642)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, a z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym.

7. Nierzetelnie prowadzony nadzór nad działalnością konsułów spowodował niezgodne z uoc wydawanie wiz w celu: 13b - wolontariusz.

Na podstawie art. 64a ust. 5 uoc wiza krajowa w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 13b, może być wydana cudzoziemcowi, który spełnia warunki, o których mowa w art. 157g ust. 1 pkt 1 lit. b i c oraz pkt 2, jeżeli jednostka organizacyjna, na rzecz której cudzoziemiec ma wykonywać świadczenia jako wolontariusz, została zatwierdzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie art. 157g ust. 5–14.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 157g ust. 17 cytowanej wyżej ustawy, podał do publicznej wiadomości w obwieszczeniach, listę zatwierdzonych jednostek organizacyjnych, na rzecz których cudzoziemcy mają wykonywać świadczenia jako wolontariusze⁶⁵¹.

⁶⁵¹ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia:

- 31 marca 2020 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 31,
- 12 kwietnia 2021 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 12,
- 18 marca 2022 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 13,
- 13 marca 2023 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 5,
- 9 maja 2024 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 14.

Dodatkowo regularnie umieszczana była na stronie internetowej MSWiA w zakładce „Załatw sprawę” aktualna lista zatwierdzonych jednostek organizacyjnych, na rzecz których cudzoziemiec ma wykonywać świadczenia jako wolontariusz. Ponadto, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w przypadku jakichkolwiek wątpliwości czy też dodatkowych pytań związanych z podmiotami znajdującymi się na ww. liście, każdorazowo udzielana była informacja, zarówno w formie telefonicznej jak i pisemnej, poszczególnym konsulatom.

Ostatnia aktualizacja listy miała miejsce w dniu 10 kwietnia 2024 r. Listy zatwierdzonych podmiotów aktualizowane są w odstępach 2-3 miesięcy, gdyż tyle czasu trwa średnio postępowanie administracyjne w tych sprawach.

(akta kontroli str. 22579-22583)

MSZ przedstawił dane dotyczące udzielonych w 2019 r. wiz z naklejką „wolontariusz” dla 141 osób na podstawie dokumentów wystawionych przez 66 podmiotów⁶⁵². Ze 141 osób, 59 osób, tj. 41,8% było uprawnionych do otrzymania wiza z naklejką „wolontariusz”, a 82 osoby, tj. 58,2% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

Według danych MSZ, w 2020 r. udzielono 95 osobom wizę z naklejką „wolontariusz” na podstawie dokumentów wystawionych przez 47 podmiotów⁶⁵³. Z 95 osób, 70 osób, tj. 73,7% było uprawnionych do otrzymania wiza z naklejką „wolontariusz”, a 25 osób, tj. 26,3% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2021 r. udzielono 161 osobom wizę z naklejką „wolontariusz” na podstawie dokumentów wystawionych przez 79 podmiotów⁶⁵⁴. Ze 161 osób, 133 osób, tj. 82,6% było uprawnionych do otrzymania wiza z naklejką „wolontariusz”, a 28 osoby, tj. 17,4% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2022 r. udzielono 154 osobom wizę z naklejką „wolontariusz” na podstawie dokumentów wystawionych przez 76 podmiotów⁶⁵⁵. Ze 154 osób, 117 osób, tj. 76,0% było uprawnionych do otrzymania wiza z naklejką „wolontariusz”, a 37 osób, tj. 24,0% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

W 2023 r. udzielono 229 osobom wizę z naklejką „wolontariusz” na podstawie dokumentów wystawionych przez 165 podmiotów⁶⁵⁶. Z 229 osób, 191 osób, tj. 83,4% było uprawnionych do otrzymania wiza z naklejką „wolontariusz”, a 38 osób, tj. 16,6% otrzymało wizę bez podstawy prawnej.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁵⁷, że: *Konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wiza i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wiza zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie.*

Jest także odpowiedzialny za każdorazowe sprawdzenie jednostki przyjmującej wolontariuszy na zestawieniu udostępnianym przez MSWiA na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ponadto DK

⁶⁵² Niektóre podmioty występowały w kilku pozycjach.

⁶⁵³ Jak wyżej.

⁶⁵⁴ Jak wyżej.

⁶⁵⁵ Jak wyżej.

⁶⁵⁶ Jak wyżej.

⁶⁵⁷ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

przekazywał i przekazuje na użytek konsulów otrzymywane aktualizacje zestawień jednostek uprawnionych do przyjmowania cudzoziemców.

Skutkiem braku nadzoru MSZ nad rzetelnością działania pracowników placówek dyplomatycznych było niezgodne z prawem udzielenie 210 wiz, tj. 26,9% (w latach 2019-2023) z naklejką „wolontariusz”.

W wyniku badanej próby, na podstawie dokumentacji wizowej ustalono, że obywatel Indii wnioskował o wydanie wizej w celu świadczenia wolontariatu. Przedstawił również zaświadczenie z [...], że będzie na rzecz tego stowarzyszenia świadczyć wolontariat. Mimo to uzyskał wizę w celu 13a-stażysta, do której był nieuprawniony.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁵⁸, że: *konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wizej i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wizej zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie.*

We wskazanym zakresie Departament Konsularny wydał stosowne wytyczne w clarisie i poinformował o zmianach w obowiązującym prawie. Jednocześnie wskazać należy, że konsul jest zobowiązany do należytej staranności przy posługiwaniu się dostępnymi narzędziami informatycznymi oraz podczas pracy w systemie Wiza-Konsul.

Ponadto Dyrektor DK Justyna Chrzanowska przekazała wyjaśnienia konsula⁶⁵⁹: *konsul, który podejmował decyzję w sprawie 3303-5056-2023 nie pracuje już w placówce. Analiza dokumentów wskazuje, że aplikant powinien być otrzymać wizę D13B. Z wieloletniego doświadczenia funkcjonowania programu Wiza Konsul można przypuszczać, że w czasie podejmowania decyzji Konsul prawdopodobnie używając kółka scrollingowego myszki źle oznaczył typ wizej.*

Nie kwestionując bezpośredniej odpowiedzialności konsula za podejmowane decyzje, NIK zauważa, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSZ Departament Konsularny nadzoruje wykonywanie czynności konsularnych.

Skutkiem braku właściwego nadzoru nad działalnością konsulów było wystąpienie sytuacji, w której możliwe było błędne wydanie wizej w celu 13a-stażysta zamiast 13b-wolontariusz.

(akta kontroli str. 4102-4106, 22531-22545, 22579-22583, 22620-22642, 22694)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, a z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym.

8. Zamieszczenie w komunikacie MSZ w dniu 15 września 2023 r. informacji o podjęciu decyzji o wypowiedzeniu umów wszystkim firmom outsourcingowym, którym od 2011 r. powierzone zostały zadania związane z przyjmowaniem wniosków wizowych, było działaniem wprowadzającym w błąd, a przez to działaniem nierzetelnym i niecelowym.

⁶⁵⁸ Pismo znak DK.080.6.2023/104 z dnia 16 maja 2024 r.

⁶⁵⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/104 z dnia 16 maja 2024 r.

Jak wyjaśniła Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska⁶⁶⁰: *W następstwie publikacji komunikatu z 15 września 2023 r. placówki dyplomatyczne i konsularne, które prowadziły współpracę z usługodawcami zewnętrznymi, tj. Ambasady RP w: Manili, New Delhi, Ankarze, Kijowie i w Mińsku oraz Konsulaty Generalne RP w Pekinie, Mumbaju, Stambule, Grodnie i w Brześciu, otrzymały clarisem polecenie Ministra Zbigniewa Raua podjęcia natychmiastowych działań zmierzających do wypowiedzenia umów na świadczenie usług przyjmowania wniosków wizowych. (...) Ww. przedstawicielstwa otrzymały 15 września 2023 r. polecenie Dyrektora DK Jakuba Wawrzyniaka sporządzenia i przekazania DK MSZ analizy potrzeb w celu zachowania pełnej zdolności obsługi wniosków wizowych w następstwie wypowiedzenia umów, z uwzględnieniem m.in. potrzeb kadrowych, infrastrukturalnych, finansowych i teleinformatycznych. Placówki miały też oszacować czas konieczny do wdrożenia nowych rozwiązań. BPZZ przedstawiło 19 września 2023 r. opinię dot. kwestii wypowiedzenia umów o outsourcingu, wskazując na zasadniczy cywilnoprawny obowiązek dotrzymywania zaciągniętych zobowiązań, w tym zawartych umów (art. 354 Kodeksu cywilnego) oraz ciążyący na podmiotach publicznych obowiązek uprzedniego przeprowadzenia analizy celowości i gospodarności decyzji o rozwiązaniu umowy (korzystności takiego działania punktu z widzenia zamawiającego). (...) Kwoty potencjalnych odszkodowań, obciążające Skarb Państwa, mogłyby być znacznej wysokości.*

W dniu 24 listopada 2023 r. Departament Konsularny przedstawił Podsekretarzowi Stanu Jarosławowi Lindenbergowi notatkę informacyjną dotyczącą stanu i perspektyw wykorzystywania outsourcingu wizowego przez polskie urzędy konsularne, w tym wyników analizy potencjalnych skutków wypowiedzenia umów, w której wskazano m.in.: (...) istotne negatywne skutki m.in. dla:

- *Skarbu Państwa: konieczność zwrotu poniesionych kosztów i wypłaty odszkodowań za utracone korzyści,*
- *Drożności procesu wizowego: urzędy konsularne nie są gotowe do przyjęcia zleczanych na zewnątrz zadań przy zachowaniu tej samej jakości usług i liczby rozpatrywanych wniosków,*
- *Wizerunku RP: pogorszenie wizerunku polskich placówek, negatywny wpływ na relacje z państwem przyjmującym, utrata zaufania ze strony partnerów biznesowych i obniżenie zdolności do zawierania podobnych umów w przyszłości.*

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska⁶⁶¹ w udzielonych wyjaśnieniach przedstawiła informacje przekazane przez Karolinę Janiak, Zastępcę Dyrektora Biura Rzecznika Prasowego: *Autorem komunikatu był Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau. Treść komunikatu przekazał mi telefonicznie, w formie ustnej. Po spisaniu komunikatu w formie elektronicznej przesałam go mailowo do zatwierdzenia Ministra Raua (...). W zakresie przytoczonych w komunikacie danych (nazwy stanowisk, liczba placówek) weryfikacji dokonywał Dyrektor Generalny i Biuro Prawne i Zarządzania Zgodnością MSZ (...).*

Jakub Wawrzyniak, w okresie od dnia 7 września 2023 r. do dnia 8 stycznia 2024 r. pełniący funkcję Dyrektora DK, zeznał kontrolerom NIK⁶⁶²: *O decyzji przekazanej w komunikacie dowiedziałem się z prasy. Wypowiedzenie*

⁶⁶⁰ Pismo znak DK.080.6.2023/93 z dnia 29 kwietnia 2024 r.

⁶⁶¹ Pismo znak DK.080.6.2023/93 z dnia 29 kwietnia 2024 r.

⁶⁶² Protokół przesłuchania świadka Jakuba Wawrzyniaka z dnia 26 marca 2024 r.

wszystkich umów musi być poprzedzone analizą prawną zapisów danej umowy celem uniknięcia możliwych konsekwencji prawnych i finansowych. Wedle mojej wiedzy na wniosek ministra Raua urzędy konsularne i placówki zagraniczne zostały zobligowane do szczegółowej analizy zapisów danych umów pod kątem możliwych konsekwencji ich rozwiązania. Wskutek tej analizy w porozumieniu z BPZZ decyzją wiceministra Lindenberga ostatecznie nie rozwiązano żadnej umowy. Część z nich po prostu wygasła z powodu upływu czasu obowiązywania.

Ówczesny Minister SZ Zbigniew Rau zeznał kontrolerom NIK⁶⁶³: Autorem tego komunikatu jest biuro rzecznika MSZ. Decyzja o terminacji była moja. Zostały wypowiedziane (umowy – przyp. NIK) tam gdzie było to możliwe ze względów organizacyjnych, finansowych i logistycznych, natomiast nie były przedłużane. Ta decyzja oznaczała wolę zmiany systemu przygotowywania aplikacji wizowych bez udziału firm outsourcingowych. Była to decyzja o odejściu od rozwiązania, które wprowadziło kierownictwo MSZ od 2011 r.

(akta kontroli str. 16251-16316, 20096-20104, 20600-20609, 21793-21841)

W ocenie NIK, stwierdzenie w komunikacie z dnia 15 września 2023 r., że Minister Spraw Zagranicznych zdecydował m.in. o wypowiedzeniu umów wszystkim firmom outsourcingowymi wprowadzało w błąd oraz było nierzetelne i niecelowe, a dokonane po publicznym ogłoszeniu komunikatu analizy wskazały na istotne ryzyka w jego realizacji. Co więcej, realizacja decyzji Ministra SZ w ten sposób narażałaby Skarb Państwa na znaczne wydatki z tym związane np. konieczność zwrotu poniesionych kosztów i wypłaty odszkodowań za utracone korzyści dla usługodawców zewnętrznych. Urzędy konsularne nie były też wówczas przygotowane na przyjęcie zleczanych na zewnątrz zadań przy zachowaniu tej samej jakości usług i liczby rozpatrywanych wniosków oraz dodatkowo takie działania mogły spowodować pogorszenie wizerunku polskich placówek i mieć negatywny wpływ na ich relacje z państwami, w których były usytuowane. Podejmowane, po dacie publikacji ogłoszenia, czynności spowodowały, wbrew publicznym deklaracjom, kontynuację zawartych wcześniej umów oraz zawarcie nowych umów w przypadkach ich terminowego zakończenia, co zostało opisane w części III pkt 3 *Wykonywanie nadzoru nad działalnością konsularną. Organizacja systemu wydawania wiz w sekcji Opis stanu faktycznego.*

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

9. Ministerstwo nie korzystało z prawa kontroli Punktów Przyjmowania Wniosków Wizowych, do którego uprawniały je zapisy w zawartych umowach w sprawie pośrednictwa wizowego, co było działaniem nierzetelnym.

We wszystkich zawartych umowach outsourcingowych zawarte były zapisy uprawniające Zamawiającego, jak również podmioty przez niego wskazane, w tym w szczególności Ministerstwo Spraw Zagranicznych, do bieżącej kontroli działalności PPWW.

Jak wyjaśniła Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska⁶⁶⁴, *Ministerstwo Spraw Zagranicznych nie korzystało z prawa kontroli PPWW. Zgodnie z art. 40 kodeksu wizowego państwo członkowskie odpowiada za organizację procesu wizowego, w tym kontroli procesu przyjmowania wniosków za pośrednictwem usługodawcy zewnętrznego. Art. 43 ust. 11 kodeksu wizowego przewiduje, że dane państwo*

⁶⁶³ Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁶⁶⁴ Pismo znak DK.080.6.2023/106 z dnia 17 maja 2024 r.

członkowskie ściśle nadzoruje realizację postanowień instrumentu prawnego, na podstawie którego odbywa się współpraca z podmiotem zewnętrznym. W tym celu należy prowadzić kontrolę, którą państwo może prowadzić za pośrednictwem konsulatu lub organów centralnych. Kodeks wizowy nie zobowiązuje państwa do regulacji procesu kontroli w taki sposób, by PPWW były kontrolowane zarówno przez organ centralny, jak i konsulat.

Dalej Dyrektor DK wyjaśniła: DK w ramach bieżącego nadzoru nad prawidłowym funkcjonowaniem outsourcingu wizowego otrzymywał informacje z placówek dot. spotkań z przedstawicielami [...], kontroli PPWW i ewentualnych nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu. DK otrzymywał w okresie objętym kontrolą arkusze/dzienniki kontroli oraz informacje pokontrolne z placówek, na rzecz których na mocy umów świadczone są usługi przyjmowania wniosków wizowych przez usługodawców zewnętrznych. Placówki nie zgłaszały w tym okresie istotnych naruszeń, a problemy, o których informowały, były rozwiązywane na miejscu (...). Ponadto Art. 43 pkt 11a Wspólnotowego Kodeksu Wizowego nakłada na PCz obowiązek przekazywania do KE sprawozdania ze współpracy z usługodawcami zewnętrznymi oraz ich monitorowania. Corocznie DK przekazuje Komisji Europejskiej wkład do sprawozdania ze współpracy w zakresie liczby skontrolowanych PPWW wraz z ich lokalizacjami, metod kontroli (zdalna/w miejscu/wspólnie z innym PCz) i ich charakteru (zapowiedziana/niezapowiedziana/mystery shopping); stwierdzonych problemów lub zidentyfikowanych dobrych praktyk; działań następczych w przypadku stwierdzonych problemów (wizyty kontrolne, kary finansowe).

W ocenie NIK, kontrole przeprowadzane przez Ministerstwo byłyby wskazane i celowe, gdyż to konsulaty były organizatorami przetargów w zakresie wyboru usługodawcy zewnętrznego i podejmowania decyzji w zakresie wyboru podmiotu realizującego pośrednictwo wizowe. Do MSZ docierały zaś sygnały o m.in. nieprawidłowych działaniach stron internetowych, blokowaniach dostępu do rejestracji w celu rezerwacji miejsca na złożenie wniosku, nieprzestrzegania ustalonych reguł ochrony danych osobowych (w tym nakładania kar umownych na podmioty zewnętrzne realizujące umowy outsourcingowe), a pomimo tego Ministerstwo nie zdecydowało się na kontrolę PPWW, do której miało prawo na podstawie zawartych umów.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

(akta kontroli str. 21872-21995)

10. Dyrektor Departamentu Konsularnego nie zapewnił konsulom właściwego wsparcia informatycznego, co przy jednoczesnym nienależytym nadzorze nad działalnością konsulów, spowodowało liczne błędy i braki w zapisach w systemie informatycznym Wiza-Konsul i było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MSZ, Departament Konsularny formułuje wymogi funkcjonalne informatycznych systemów konsularnych (§ 40 pkt 8) oraz udziela urzędom konsularnym merytorycznego i technicznego wsparcia w zakresie informatycznych systemów konsularnych (§ 40 pkt 16).

Natomiast zgodnie z Wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Konsularnego (DK), do zadań Wydziału Wsparcia Systemów Konsularnych należała obsługa słowników centralnych systemów konsularnych (§ 13 pkt 8)⁶⁶⁵.

W systemie Wiza-Konsul nie wprowadzono słowników z rozwijanymi listami uczelni, jednostek naukowych, organizatorów stażu oraz jednostek, na rzecz których cudzoziemcy mogą świadczyć usługi wolontariatu, zatwierdzonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Brak słowników powodował, że przy rejestracji sprawy w systemie Wiza-Konsul można było wprowadzić dowolną nazwę lub nie wprowadzać żadnych danych, a mimo to udzielić wizy z ustawowo określonym celem.

NIK zidentyfikowała w toku kontroli liczne błędy i braki w zapisach w systemie informatycznym (np. wskazywanie jako „jednostek prowadzących studia” w latach 2021-2023 imion i nazwisk lub nazwisk, albo miejsc zakwaterowania niedających podstawy do zidentyfikowania właściwej uczelni, albo brak danych). Ponadto ta sama jednostka mogła występować wiele razy w sytuacji, gdy nie wprowadzono poprawnie jej nazwy – np. w przekazanym przez DK zestawieniu udzielonych w 2023 r. wiz w celu: 09-student, sporządzonym na podstawie zapisów w systemie Wiza-Konsul, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna występuje w 168 pozycjach, różniących się od siebie nazwą⁶⁶⁶.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁶⁷, że: *Nie było i nie ma obowiązku prawnego wprowadzenia takich słowników do systemu. Konsulowie mają obowiązek sprawdzać, czy dana jednostka znajduje się na listach jednostek zatwierdzonych, które są zamieszczane przez MSWiA na stronie podmiotowej urzędu.*

NIK zauważyła, że wszystkie listy zatwierdzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (dotyczące wyższych uczelni, jednostek naukowych, organizatorów stażu oraz jednostek, na rzecz których cudzoziemcy mogą świadczyć usługi wolontariatu) mają charakter zamknięty, co oznacza, że w przypadku wprowadzenia do systemu Wiza-Konsul funkcjonalności polegającej na stworzeniu słownika pozwalającego na wybór jednostki z rozwijanej listy, nie byłoby możliwości błędnego zarejestrowania wniosku z danym celem (09-student, 13-naukowiec, 13a-stażysta i 13b-wolontariusz), a w konsekwencji udzielenia wizy na podstawie zaświadczenia wystawionego przez jednostkę nieuprawnioną lub wpisania nieprawidłowej nazwy jednostki uprawnionej, albo innych danych (np. imię i nazwisko, adres kwatery itp.) niedających możliwości zweryfikowania, kto faktycznie wystawił zaświadczenie.

(akta kontroli str. 22106-22156, 22686-22688)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

11. Dyrektor Departamentu Konsularnego nie zapewnił konsulom wsparcia informatycznego, co przy jednoczesnym nierzetelnym nadzorze nad

⁶⁶⁵ Zatwierdzonego przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej w dniu 1 kwietnia 2019 r.

⁶⁶⁶ Np.: Ak Ek-Hum, Akademia Ekonomiczno Humanistyczna, Akademia E H w Warszawie, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna, Akademia Ekonomiczno Humanistyczna, Akademia Ekonomiczna Humanistyczna, Akademia Ekonomiczno Humanistyczna, Akademia Ekonomiczno Humanistyczna, Akademia Ekonomiczno Humanistyczna, Akademia Ekonomiczno Humanistyczna itp.

⁶⁶⁷ Pismo znak DK.308.14.2024/1 z dnia 12 lutego 2024 r.

działalnością konsulów, spowodowało niemożność zweryfikowania prawidłowości udzielonych wiz w celu 09-student.

Na podstawie art. 64a ust. 1 *uoc* wiza krajowa w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 9, może być wydana cudzoziemcowi, który spełnia warunki, o których mowa w art. 144 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. b, jeżeli jednostka prowadząca studia, która podlega obowiązkowi zatwierdzenia, została zatwierdzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie art. 144 ust. 4–14, albo w stosunku do jednostki prowadzącej studia, która nie podlega obowiązkowi zatwierdzenia, nie została wydana decyzja o zakazie przyjmowania cudzoziemców, o której mowa w art. 144a ust. 1.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 144 ust. 17 cytowanej wyżej ustawy, podał do publicznej wiadomości w obwieszczeniach, listę zatwierdzonych jednostek prowadzących studia⁶⁶⁸.

Dodatkowo regularnie umieszczana była na stronie internetowej MSWiA w zakładce „Załatw sprawę” aktualna lista zatwierdzonych jednostek organizacyjnych, na rzecz których cudzoziemiec ma wykonywać świadczenia jako wolontariusz. Ponadto, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w przypadku jakichkolwiek wątpliwości czy też dodatkowych pytań związanych z podmiotami znajdującymi się na ww. liście, każdorazowo udzielana była informacja, zarówno w formie telefonicznej jak i pisemnej, poszczególnym konsulatom.

Ostatnia aktualizacja listy miała miejsce w dniu 10 kwietnia 2024 r. Listy zatwierdzonych podmiotów aktualizowane są w odstępach 2-3 miesięcy, gdyż tyle czasu trwa średnio postępowanie administracyjne w tych sprawach.

(akta kontroli str. 22579-22583)

Zgodnie z danymi przekazanymi przez DK w formie tabel, sporządzonych na podstawie zapisów w systemie Wiza-Konsul, w 2020 r. udzielono 25 467 wiz na podstawie zaświadczeń wydanych przez 3 049 „jednostek prowadzących studia”. W 2021 r. udzielono 30 798 wiz na podstawie zaświadczeń wydanych przez 3 635 „jednostek prowadzących studia”, w 2022 r. udzielono 23 214 wiz na podstawie zaświadczeń wydanych przez 3 169 „jednostek prowadzących studia”, a w 2023 r. udzielono 21 031 wiz na podstawie zaświadczeń wydanych przez 6 622 „jednostki prowadzące studia”. Wykazywanie ponad sześciu tysięcy „jednostek prowadzących studia” przy niespełna 400 uczelniach działających w Polsce, z których nie wszystkie dodatkowo są uprawnione do przyjmowania cudzoziemców, powinno było w ocenie NIK zostać zauważone przez pracowników DK.

Przesłuchana w charakterze świadka była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁶⁶⁹: *Nie wiem, jak odpowiedzieć na to pytanie. Myślę, że byłoby to fizycznie bardzo trudne. Jedna osoba nie poradziłaby sobie z tymi wnioskami. Jeśli dostrzegaliśmy błędy, zwracaliśmy się do odpowiedniego konsula, wysyłaliśmy też ogólny claris z zaleceniami do wszystkich konsulów. Przyznam, że do danych odnosiliśmy się tylko w przypadku nieprawidłowości. Wszystkich danych nikt nie analizował.*

⁶⁶⁸ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia:

- 31 marca 2020 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 33,
- 12 kwietnia 2021 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 14,
- 18 marca 2022 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 14,
- 13 marca 2023 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 7.

⁶⁶⁹ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

Biuro Kontroli i Audytu nie zidentyfikowało ryzyka nieprawidłowych danych w systemie Wiza-Konsul, ponieważ nie przeprowadziło żadnej kontroli, w ramach której sprawdzano by poprawność i kompletność wprowadzania danych do tego systemu.

Dyrektor BKA Anna Olszewska wyjaśniła⁶⁷⁰, że *W latach 2018-2023 BKA nie przeprowadzało kontroli dotyczących prawidłowości i kompletności danych w systemach informatycznych, w tym w systemie Wiza-Konsul.*

(akta kontroli str. 22273-22275)

W wyniku przeprowadzonych czynności NIK stwierdza, iż w co najmniej 16 935 przypadkach⁶⁷¹ nie można ustalić przez jaki podmiot zostało wystawione zaświadczenie o przyjęciu na studia, stanowiące podstawę do udzielenia wiza w celu 09-student (w latach 2020-2023 odpowiednio w liczbie: 5 791, 5 218, 3 268 i 2 658).

W 2 089 przypadkach w systemie Wiza-Konsul brak jest w ogóle danych dotyczących jednostki prowadzącej studia, w pozostałych 14 846 przypadkach jako uczelnię wpisano np.: „z wyrazami szacunku”, „województwo”, „apartamenty”, „biuro współpracy”, „[...]”, „Tymczasowy adres Warszawa”, „rekrutacji dział”, a także imiona i nazwiska lub nazwiska itp.

W konsekwencji nie można zatem stwierdzić, czy wiza te udzielono na podstawie zaświadczeń wystawionych przez uprawnione podmioty. Jednocześnie zaś powyższe zapisy w systemie Wiza-Konsul zidentyfikowane przez NIK dowodzą, że MSZ nie wykazało dbałości i elementarnego zainteresowania nie tylko jakością danych, ale przede wszystkim procesami i prawidłowością wydawania wiz, w tym przypadku wiz w celu 09-student.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że z 2 089 przypadków braku danych dotyczących jednostki prowadzącej studia w systemie Wiza-Konsul, 558, tj. 26,7% dotyczyło Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Południowej Afryki z siedzibą w Pretorii (w tym w 2020 r. odpowiednio: 282, 201, tj. 71,3%).

(akta kontroli str. 10161-10164A, 22385-22480, 22553-22571, 22579-22583, 22695-22696)

W wyniku badania próby NIK ustaliła, że na podstawie zaświadczenia wydanego przez [...] o zakwalifikowaniu obywatela Jemenu na roczny kurs przygotowawczy z języka angielskiego, a po ukończeniu na stacjonarne studia pierwszego stopnia na kierunku Ekonomia ze Specjalnością Biznes Międzynarodowy, wydano w 2023 r. wizę w celu 09-student.

Cudzoziemiec dokonał opłaty rekrutacyjnej w wysokości 200 EUR oraz opłaty za kurs języka angielskiego w wysokości 2 200 EUR.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w tej uczelni, w przypadku, gdy cudzoziemiec nie rozpocznie kursu przygotowawczego, roczne czesne opłacone w ramach procesu rekrutacyjnego podlega zwrotowi, natomiast nie jest zwracana opłata rekrutacyjna.

Zgodnie z informacją Straży Granicznej nie odnotowano wjazdu cudzoziemca na terytorium RP, a uczelnia poinformowała, że z ośmiu obywateli Jemenu, którym

⁶⁷⁰ Pismo znak BKA.080.4.2023.126 z dnia 12 marca 2024 r.

⁶⁷¹ W liczbie tej nie zostały uwzględnione przypadki, w których nazwa jednostki prowadzącej studia w Wiza-Konsul jest inna niż obowiązująca, ale z dużym prawdopodobieństwem można wskazać, która to uczelnia np. Ak Ek-Hum była kwalifikowana jako Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie.

w 2023 r. wydano zaświadczenie o zakwalifikowaniu na kurs przygotowawczy, żaden nie rozpoczął tego kursu.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁷², że: *konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wizy i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wizy zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie. Jest także odpowiedzialny za każdorazowe sprawdzenie jednostki prowadzącej studia na zestawieniu udostępnianym przez MSWiA na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych.*

NIK zwraca uwagę, że uczelnia znajdowała się na zatwierdzonej liście, natomiast zaświadczenie o przyjęciu na kurs przygotowawczy, a nie na studia nie dawało podstaw do udzielenia wizy w celu 09-student obywatelowi Jemenu. Jednocześnie, nie kwestionując bezpośredniej odpowiedzialności konsula za podejmowane decyzje, NIK zauważa, że zgodnie z regulaminem organizacyjnym MSZ Departament Konsularny nadzoruje wykonywanie czynności konsularnych.

(akta kontroli str. 20209-20224, 22240-22260)

Skutkiem braku właściwego nadzoru nad działalnością konsulów było występowanie sytuacji, w której możliwe było wydanie wizy w celu 09-student nieuprawnionemu cudzoziemcowi.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

12. W wyniku nierzetelnie prowadzonego nadzoru nad działalnością konsulów dopuszczono do niezgodnego z uoc wydawania wiz w celu: 09-student.

Na podstawie art. 64a ust. 1 uoc wiza krajowa w celu, o którym mowa w art. 60 ust. 1 pkt 9, może być wydana cudzoziemcowi, który spełnia warunki, o których mowa w art. 144 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 lit. b, jeżeli jednostka prowadząca studia, która podlega obowiązkowi zatwierdzenia, została zatwierdzona przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na podstawie art. 144 ust. 4–14, albo w stosunku do jednostki prowadzącej studia, która nie podlega obowiązkowi zatwierdzenia, nie została wydana decyzja o zakazie przyjmowania cudzoziemców, o której mowa w art. 144a ust. 1.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, na podstawie art. 144 ust. 17 cytowanej wyżej ustawy, podał do publicznej wiadomości w obwieszczeniach, listę zatwierdzonych jednostek prowadzących studia⁶⁷³.

Dodatkowo regularnie umieszczana była na stronie internetowej MSWiA w zakładce „Załatw sprawę” aktualna lista zatwierdzonych jednostek organizacyjnych, na rzecz których cudzoziemiec ma wykonywać świadczenia jako wolontariusz. Ponadto, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował, że w przypadku jakichkolwiek wątpliwości czy też dodatkowych pytań związanych z podmiotami znajdującymi się na ww. liście, każdorazowo

⁶⁷² Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁶⁷³ Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia:

- 31 marca 2020 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 33,
- 12 kwietnia 2021 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 14,
- 18 marca 2022 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 14,
- 13 marca 2023 r. – Dz. Urz. MSWiA poz. 7.

udzielana była informacja, zarówno w formie telefonicznej jak i pisemnej, poszczególnym konsulatom.

Ostatnia aktualizacja listy miała miejsce w dniu 10 kwietnia 2024 r. Listy zatwierdzonych podmiotów aktualizowane są w odstępach 2-3 miesięcy, gdyż tyle czasu trwa średnio postępowanie administracyjne w tych sprawach.

(akta kontroli str. 22579-22583)

W wyniku przeprowadzonych czynności NIK ustaliła, że udzielano wiz na podstawie zaświadczeń wystawionych przez uczelnie, które nie były zatwierdzone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, np. w 2020 r. udzielono 14 wiz, w 2021 r. osiem, a w 2022 r. cztery wizy na podstawie zaświadczenia wystawionego przez [...], która została zatwierdzona dopiero na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 listopada 2023 r. Podobnie w 2022 r. udzielono osiem wiz na podstawie zaświadczenia wystawionego przez [...], która została zatwierdzona dopiero na podstawie decyzji z dnia 16 maja 2023 r.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁶⁷⁴, że: *Konsul jest odpowiedzialny za rozpoznanie wniosku o wydanie wiza i tym samym jest odpowiedzialny za zastosowanie właściwych przepisów w zakresie ich obowiązywania i wybór w systemie wiza konsul odpowiedniego celu wydania wiza zgodnego z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach w realizowanej przez niego indywidualnej sprawie.*

Jest także odpowiedzialny za każdorazowe sprawdzenie jednostki prowadzącej studia na zestawieniu udostępnianym przez MSWiA na stronie podmiotowej ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Ponadto DK przekazywał i przekazuje na użytek konsulów otrzymywane aktualizacje list jednostek uprawnionych do przyjmowania cudzoziemców.

Ze względu na sposób ewidencjonowania w systemie informatycznym nazwy uczelni, opisany w nieprawidłowości nr 11 oraz brak dokumentacji papierowej, NIK nie mogła określić skali dotyczącej udzielonych wiz na podstawie zaświadczeń wystawionych przez nieuprawnione podmioty.

(akta kontroli str. 10161-10164A, 22385-22480, 22553-22571, 22579-22583)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK a z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym.

13. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przystąpiło do realizacji programu „Poland. Business Harbour”, który realizowany był bez podstawy prawnej. Program taki ani nie został uchwalony przez Radę Ministrów ani nie został wprowadzony jako program ministerialny. Brak było też jakiegokolwiek wiążącego dokumentu, który opisywałby program, w szczególności podstawę prawną, cele, uczestników, zadania, zakładane efekty itp.

MSZ przystąpił do realizacji programu, który nie tylko nie miał podstaw prawnych, ale nawet wersji pisemnej, pomimo tego, że art. 7 Konstytucji RP⁶⁷⁵ stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

⁶⁷⁴ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁶⁷⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła, przywołując informacje przygotowane przez byłą Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy⁶⁷⁶, że: *DK nie jest znany dokument, z którego wynikałyby zadania MSZ oraz innych podmiotów w programie. Rola MSZ została ustalona w ramach ustaleń roboczych. Zadania MSZ wynikały z nadzoru nad realizacją przez urzędy konsularne spraw wizowych i dotyczyły przekazywania urzędом konsularnym informacji na temat programu (jego struktury - ścieżki, krajów, których dotyczy) oraz wytycznych w zakresie oznaczania wiz i rodzajów wymaganych dokumentów.*

(akta kontroli str. 22400-22410)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę na ponadstandardowo pospieszny i niesformalizowany tryb pracy nad przedsięwzięciem, mimo jego wagi i powinnych do dostrzeżenia skutków – dla rynku pracy w Polsce i dla bezpieczeństwa państwa. Prace nad koncepcją programu „Poland. Business Harbour”, w tym materiały na internetową stronę rządową były przygotowywane w sobotę w dniu 5 września 2020 r. i w niedzielę w dniu 6 września 2020 r. Jeszcze w poniedziałek w dniu 7 września 2020 r. o godzinie 14:49 program nosił inną nazwę (Poland. Business Haven)⁶⁷⁷.

Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy w dniu 9 września 2020 r. o godzinie 7:47 w ramach korespondencji elektronicznej (wiadomość e-mail) informowała⁶⁷⁸: *Teksty BY i RU nie są jeszcze gotowe. Określono czas przekazania tłumaczeń na za 3 godziny dla wersji RU oraz kolejne 1,5 – 2 godziny dla wersji BY. Tłumaczy to bowiem jedna osoba.*

Dyrektor Departamentu Wschodniego MSZ Jan Hofmokl informował⁶⁷⁹ w korespondencji elektronicznej (wiadomość e-mail) w dniu 9 września 2020 r. o godzinie 9:54, że: *Ponieważ to jest materiał na stronę rządową, to materiał (przysłany w nocy) został przekazany do najlepszej tłumaczki języka białoruskiego i rosyjskiego jaką mamy. Jak tylko powstanie którakolwiek wersja językowa, to będziemy to Państwu przekazywać.*

Zgodnie z informacją przesłaną w wiadomości e-mail przez Antoniego Wojciecha Rytle, Wicedyrektora GovTech w KPRM, program miał zostać ogłoszony przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 9 września 2020 r. o godzinie 10:00.

(akta kontroli str. 22208-22223)

Były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, na pytanie NIK, kto i na jakiej podstawie zdecydował o przystąpieniu MSZ do programu Poland.Business Harbour i kiedy to nastąpiło, zeznał⁶⁸⁰: *Nic nie wiem na temat. Nie pamiętam kto prowadził te kwestie.*

(akta kontroli str. 20661-20669)

Skutkiem braku nadzoru Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua, była realizacja przez MSZ nieuchwalonego i niespisanego programu, wprowadzonego w pośpiechu, co doprowadziło do stworzenia nowego celu wizy, dającego cudzoziemcowi uprawnienia, które nie wynikały z przepisów prawa. W związku z realizacją przedmiotowego programu, realizowanego bez podstawy prawnej, w latach 2020-2023 wydano 95 545 wiz.

⁶⁷⁶ Pismo znak DK.080.6.2023/73 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁶⁷⁷ Korespondencja mailowa między przedstawicielami MSZ, PAIH, [...], MR, MC, KPRM.

⁶⁷⁸ Jak wyżej.

⁶⁷⁹ Jak wyżej.

⁶⁸⁰ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

W dniu 26 stycznia 2024 r. na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych został opublikowany Komunikat w sprawie zawieszenia udziału Ministerstwa Spraw Zagranicznych w Programie Poland. Business Harbour⁶⁸¹, w którym poinformowano, że Minister Spraw Zagranicznych Radosław Sikorski podjął decyzję o zawieszeniu udziału MSZ RP w Programie „Poland. Business Harbour” do czasu przyjęcia rozwiązań gwarantujących właściwą weryfikację firm i cudzoziemców będących jego beneficjentami.

14. Zarówno Dyrektor Departamentu Konsularnego MSZ, Sekretarz Stanu nadzorujący ten departament, a także Minister Spraw Zagranicznych, nie nadzorowali prawidłowości realizacji procedury wizowej prowadzonej w oparciu o program PBH, co było działaniem nierzetelnym.

Zgodnie z § 40 pkt 1 *regulaminu organizacyjnego MSZ*, Departament Konsularny nadzoruje wykonywanie funkcji i czynności konsularnych, w szczególności poprzez przygotowywanie wytycznych i zaleceń mających na celu zapewnienie jednolitego stosowania przez konsulów Rzeczypospolitej Polskiej przepisów obowiązujących ustaw.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, wyjaśniła⁶⁸², że: *zakres spraw dotyczących ruchu osobowego (wiz) znajduje się w kompetencji Departamentu Konsularnego, który – w oparciu o decyzje dot. zakresu kompetencji poszczególnych sekretarzy i podsekretarzy stanu – był wówczas nadzorowany przez Sekretarza Stanu p. Piotra Wawrzyka (do 31 sierpnia 2023 r.). Jednocześnie wypada poinformować, iż w spotkaniach instytucji zaangażowanych w Program PBH, na poziomie kierownictwa resortu, brali udział ówcześni Podsekretarze Stanu, tj. – p. Marcin Przydacz i p. Paweł Jabłoński.*

Przesłuchany w charakterze świadka były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał⁶⁸³: *Nic nie wiem na temat. Nie pamiętam kto prowadził te kwestie. Wydaje mi się, że minister Szykowski vel Sęk we współpracy z DK.*

(akta kontroli str. 20661-20669)

Były dyrektor DK Marcin Jakubowski przesłuchany w NIK w charakterze świadka zeznał⁶⁸⁴: *Nie pamiętam, który z wiceministrów nadzorował P.BH. Na pewno w temat zaangażowany był minister Przydacz, możliwe, że minister Jabłoński. P.BH miał również charakter polityczny wynikający z sytuacji na Białorusi, więc zrozumiałe było zaangażowanie ministra ds. wschodnich i ministra ds. polityki ekonomicznej.*

(akta kontroli str. 20196-20208)

Przesłuchana w charakterze świadka ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁶⁸⁵: *Osobami, które były zaangażowane w program były: Minister Marcin Przydacz (sprawy polityki wschodniej) i Minister Paweł Jabłoński (sprawy ekonomiczne). Osobą od zarania programu był Minister M. Przydacz, z nim odbywały się spotkania, ja również prosiłam o takie spotkanie. Od chwili, gdy program ruszył, mieliśmy szereg pytań i prosiłam Ministra M. Przydacza o zorganizowanie spotkania z przedstawicielami KPRM i Ministerstwa Rozwoju. Nie mieliśmy dokumentacji opisującej program P.BH. Otrzymaliśmy od Dyrektora*

⁶⁸¹ <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/komunikat-ws-zawieszenie-udzialu-ministerstwa-spraw-zagranicznych-w-programie-poland-business-harbour>

⁶⁸² Pismo znak DK.080.6.2023/7 z dnia 16 kwietnia 2024 r.

⁶⁸³ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

⁶⁸⁴ Protokół przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁶⁸⁵ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 17 kwietnia 2024 r.

Departamentu Wschodniego korespondencję mailową między przedstawicielami KPRM, MR, PAIH, gdzie tworzony był opis programu, zasady funkcjonowania i udziału poszczególnych jednostek w jego realizacji.

(akta kontroli str. 20680-20686)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że program PBH, w którym udzielono 95 545 wiz, według stanu na dzień 31 grudnia 2023 r., nie był właściwie nadzorowany, ponieważ – jak wynika z czynności dowodowych NIK – ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau wskazał, że może się wypowiedzieć „w kwestii pogłądowej”⁶⁸⁶, nadzorujący DK ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, iż „*nic nie wie na ten temat*”⁶⁸⁷, a ówczesny Dyrektor DK Marcin Jakubowski jako świadek zeznał, że „*o P.BH wie relatywnie mało*”⁶⁸⁸. Wskazuje to w istocie, że zaangażowanie MSZ w program PBH, w którym udział resortu był kluczowy (wobec faktu, iż to MSZ stworzył nowy, dedykowany rodzaj wizy, a konsulowie je wydawali), pozostawało poza całkowitym nadzorem i zainteresowaniem kierownictwa MSZ.

(akta kontroli str. 20196-20208, 20600-20609, 20661-20669, 20680-20686)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym koleni Sekretarze lub Podsekretarze Stanu, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

15. Departament Konsularny dla potrzeb realizacji programu „Poland. Business Harbour” w sposób nierzetelny określił cel wizy nakazując placówkom konsularnym wpisywanie na naklejce wizowej oznaczenia „23-P.BH” albowiem oznaczenie to nie wskazywało właściwego celu udzielenia wizy.

Celem uruchomienia programu PBH była możliwość przyjazdu do Polski specjalistów branży IT, początkowo z Białorusi, a następnie i z innych krajów, w celu wykonywania pracy, w tym w celu zakładania działalności gospodarczej na takich samych zasadach, jak obywatele polscy. Program pozwalał również na przyjazd członków ich najbliższej rodziny. Mogły występować zatem w tym wypadku trzy cele, które były określone w obowiązującym, w chwili uruchomienia Programu, rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 kwietnia 2019 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców⁶⁸⁹: „06” – gdy wiza jest wydawana w celu wykonywania pracy innej niż określona w art. 60 ust. 1 pkt 5 i 5a uoc; „04” – gdy wiza jest wydawana w celu prowadzenia działalności gospodarczej oraz „22” – gdy wiza jest wydawana w celu realizacji zezwolenia na pobyt czasowy w celu łączenia rodzin.

W MSZ podjęto decyzję, że bez względu na to, czy wiza będzie udzielana specjalście IT w celu podjęcia przez niego pracy, czy w celu prowadzenia działalności gospodarczej, czy członkowi jego rodziny, będzie udzielana wiza w celu „23” – gdy wiza jest wydawana w celu innym niż określony w art. 60 ust. 1 pkt 1–24a ustawy.

Przesłuchana w charakterze świadka była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁶⁹⁰: *To było nasze działanie jako MSZ w sytuacji, gdy*

⁶⁸⁶ Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁶⁸⁷ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

⁶⁸⁸ Protokół przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁶⁸⁹ Dz. U. poz. 782.

⁶⁹⁰ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

dowiedzieliśmy się, że osoby te, żeby uzyskać taką wizę nie muszą mieć zezwolenia na pracę. Wyjaśniono nam, że proces weryfikacji będzie się odbywał m.in. się poprzez PAIH. Nie pasowało to do żadnego innego celu. Ponieważ cel wydania wizy nie mieścił się w żadnym z pierwszych 22 powodów, wybrano cel 23.

(akta kontroli str. 20209-20224)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w momencie uruchamiania programu we wrześniu 2020 r. i udzielania pierwszych wiz w celu 23-P.BH nie było żadnych podstaw prawnych zwalniających cudzoziemców z taką wizą z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę. Rozporządzenie dające taką podstawę weszło w życie w dniu 1 grudnia 2020 r.

Dyrektor DK, Justyna Chrzanowska, przedstawiła wyjaśnienia przygotowane przez byłą Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy⁶⁹¹, że: *konsulowie otrzymali z DK claris nr DK.3307.157.2020/1⁶⁹² z dnia 10 września 2020 r., w którym określono, w jaki sposób mają być oznaczane wizy wydane dla uczestników PBH.*

Wizy wydawane były jako wizy krajowe (D) z oznaczeniem „23”, czyli w celu innym niż określony w par. 2 ust. 1 w pkt-ach 1-22 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wydanego na podstawie art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach.

Wizy posiadały oznaczenie „23”, z uwagi na to, że:

- *w tym samym celu wydawane były wizy zarówno dla specjalistów IT, jak i członków ich rodzin (w tym małoletnich); nie wszystkie te osoby spełniały więc kryteria, by otrzymywać wizę „06”*
- *wizy „04” wydawane są cudzoziemcom, którzy:*
 - 1) *albo posiadają w PL zarejestrowaną działalność gospodarczą albo są we władzach podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Polsce (nie będąc pracownikiem) i mają potrzebę przyjazdu do Polski w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą albo*
 - 2) *posiadają działalność gospodarczą zarejestrowaną w kraju, z którego przyjeżdżają lub są pracownikami takiego podmiotu gospodarczego, i w ramach realizacji obowiązków służbowych mają potrzebę przyjazdu do Polski w sprawach związanych z realizacją obowiązków służbowych na rzecz tego podmiotu – a te warunki nie były stawiane cudzoziemcom, jako podstawy ubiegania się o wizy PBH.*

(akta kontroli str. 22400-22410)

NIK zauważa jednak, że celem nadrzędnym programu miało być pozyskanie do Polski pracowników, zatem specjaliści z branży IT biorący udział w programie powinni byli ewentualnie otrzymywać wizy w celu wykonywania pracy (czy też w celu wykonywania działalności gospodarczej).

Skutkiem powyższych działań, niezależnie od ich wadliwości pod względem formalnoprawnym, były nieprawdziwe dane statystyczne dotyczące udzielonych wiz według celu.

⁶⁹¹ Pismo znak DK.080.6.2023/73 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁶⁹² Podpisany przez ówczesnego Dyrektora DK Łukasza Lutostańskiego.

Według danych Eurostat w 2021 r.⁶⁹³ Polska wydała 790 070 pozwoleń na pierwszy pobyt związany z zatrudnieniem, co stanowiło 26,8% wszystkich pozwoleń na pierwszy pobyt wydanych w Unii Europejskiej⁶⁹⁴ oraz 59,3% w grupie związanej z zatrudnieniem⁶⁹⁵.

W 2021 r. udzielono 20 397 wiz w celu 23-P.BH, z których część związana była z zatrudnieniem i powinna była, zdaniem NIK, powiększyć wykazaną liczbę 790 070 pozwoleń na pierwszy pobyt związanych z zatrudnieniem.

Podobna sytuacja miała miejsce w 2022 r. Według danych Eurostat w 2022 r.⁶⁹⁶ Polska wydała 447 225 pozwoleń na pierwszy pobyt związanych z zatrudnieniem, co stanowiło 12,9% wszystkich pozwoleń na pierwszy pobyt wydanych w Unii Europejskiej⁶⁹⁷ oraz 36,0% w grupie związanej z zatrudnieniem⁶⁹⁸.

W 2022 r. udzielono 49 633 wiz w celu 23-P.BH, z których część związana była z zatrudnieniem i powinna, zdaniem NIK, powiększyć wykazaną liczbę 447 225 pozwoleń na pierwszy pobyt związanych z zatrudnieniem.

W ocenie NIK, wybór celu 23 w przypadku wiz wydawanych w programie PBH, powodował nierzetelne dane przekazywane przez Rzeczpospolitą Polską do Komisji Europejskiej w zakresie pozwoleń na pierwszy pobyt związanych z zatrudnieniem, co znalazło swoje następstwo w ww. danych Eurostat.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła, przedstawiając tłumaczenie byłej Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy⁶⁹⁹, że wize 23-P.BH: *nie mogły być wykazywane jako pracownicze, gdyż miały inne oznaczenie cyfrowe.*

Skutkiem braku nadzoru Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua było nierzetelne określenie celu wize oraz wykazywanie nierzetelnych danych dotyczących udzielonych wiz według celu wize.

(akta kontroli str. 10161-10164A, 20209-20224, 22385-22480, 22553-22571)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym koleni Sekretarze lub Podsekretarze Stanu były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie były Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

16. Na podstawie clarisów z Departamentu Konsularnego MSZ polskie placówki konsularne umieszczały na naklejce wizowej adnotację „Poland. Business Harbour” bez podstawy prawnej. W momencie rozpoczęcia realizacji programu „Poland. Business Harbour”, tj. we wrześniu 2020 r., nie było bowiem żadnego przepisu prawa, który dawałby podstawę do umieszczenia na naklejce wizowej takiej adnotacji.

⁶⁹³ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/permits/permits_2021/

⁶⁹⁴ Łącznie wydano 2 952 336 pozwoleń na pierwszy pobyt w Unii Europejskiej w 2021 r.

⁶⁹⁵ Łącznie wydano 1 333 171 pozwoleń na pierwszy pobyt w Unii Europejskiej w 2021 r. związanych z zatrudnieniem.

⁶⁹⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_first_permits_issued_during_the_year&oldid=611391#First_residence_permits_by_citizenship_and_by_destination_in_the_EU

⁶⁹⁷ Łącznie wydano 3 454 684 pozwoleń na pierwszy pobyt w Unii Europejskiej w 2022 r.

⁶⁹⁸ Łącznie wydano 1 241 093 pozwoleń na pierwszy pobyt w Unii Europejskiej w 2022 r. związanych z zatrudnieniem.

⁶⁹⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/73 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

Przesłuchana w charakterze świadka była Zastępca Dyrektora DK, Beata Brzywczy, zeznała⁷⁰⁰: *To było nasze działanie – rozporządzenie MSWiA pozwala na umieszczanie na naklejce wizowej w polu uwagi dodatkowych informacji odnoszących się do celu wizy. Chodziło o to, by odróżnić te wizy od innych.*

(akta kontroli str. 20209-20224)

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁷⁰¹, na podstawie informacji przygotowanych przez Naczelnik WRO DK, że: *w ocenie Departamentu Konsularnego podstawę prawną naniesienia informacji „Poland. Business Harbour” stanowi przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców, który stanowi, że na naklejce wizowej mogą być umieszczone inne dodatkowe informacje uzasadniające wydanie wizy Schengen lub wizy krajowej (rozporządzenie weszło w życie z dniem 29 kwietnia 2022 r.).*

(akta kontroli str. 22556-22571)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w którym po raz pierwszy zawarto § 2 ust. 2 w brzmieniu: *„Na naklejce wizowej mogą być umieszczone dodatkowe informacje uzasadniające wydanie wizy Schengen lub wizy krajowej”* zostało wydane w dniu 25 maja 2021 r.⁷⁰² z mocą obowiązywania od dnia 1 czerwca 2021 r. Tymczasem realizacja programu Poland. Business Harbour i umieszczanie na naklejce wizowej adnotacji „Poland. Business Harbour” rozpoczęły się we wrześniu 2020 r.

Fakt braku podstawy do umieszczenia na naklejce wizowej adnotacji „Poland. Business Harbour” potwierdziła na dalszym etapie czynności kontrolnych NIK Dyrektor DK Justyna Chrzanowska⁷⁰³: *Biorąc pod uwagę wskazany przez NIK czasokres, należy mieć na względzie, że w okresie od 1 czerwca 2021 r. do 28 kwietnia 2022 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 988), które zawierało w swej treści § 2 ust. 2 w brzmieniu: „Na naklejce wizowej mogą być umieszczone dodatkowe informacje uzasadniające wydanie wizy Schengen lub wizy krajowej” a w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 maja 2021 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2459), które nie zawierało w swej treści § 2 ust. 2, o którym mowa powyżej. W okresie od 1 grudnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. obowiązywało rozporządzenie MSWiA z dnia 25 listopada 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 2104) w sprawie wiz dla cudzoziemców, które nie zawierało w swej treści § 2 ust. 2, a w okresie od 27 kwietnia 2019 r. do 30 listopada 2020 r. obowiązywało rozporządzenie MSWiA z dnia z dnia 19 kwietnia 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 782), które również nie zawierało w swej treści § 2 ust. 2.*

(akta kontroli str. 22556-22571)

W ocenie NIK nowe rozporządzenie MSWiA, na które powołuje się DK, również nie dawało podstawy do umieszczenia na naklejce wizowej adnotacji „Poland. Business Harbour”.

⁷⁰⁰ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

⁷⁰¹ Pismo znak DK.080.6.2023/97 z dnia 7 maja 2024 r.

⁷⁰² Dz.U. poz. 988.

⁷⁰³ Pismo znak DK.080.6.2023/97 z dnia 7 maja 2024 r.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wskazała⁷⁰⁴, że: w ustawodawstwie krajowym kwestię wypełniania naklejek wizowych reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców. W § 2 ust. 1, pkt 1-30 niniejszego rozporządzenia zamieszczony jest wykaz nanoszonych oznaczeń na naklejce wizowej w polu „uwagi” po napisie „cel wydania”. Stosownie natomiast do ust. 2 niniejszego aktu wykonawczego, który stanowi, że na naklejce wizowej mogą być umieszczone inne dodatkowe informacje uzasadniające wydanie wizy Schengen lub wizy krajowej, wprowadzona została możliwość uzupełniania o inne informacje. KE została powiadomiona o treści wpisów zgodnie z art. 53 ust. 1 lit f kodeksu wizowego, jednak nie przekazano ich aktualizacji. Należy podkreślić, że powiadomienie to ma charakter wyłącznie informacyjny.

W ocenie Departamentu Konsularnego podstawę prawną naniesienia informacji „Poland. Business Harbour” stanowi przepis § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców.

(akta kontroli str. 22400-22410)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że przepis § 2 ust. 2 cyt. wyżej rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji stanowi tylko, że na naklejce wizowej mogą być umieszczane dodatkowe informacje, jednak podstawą umieszczenia konkretnej informacji powinny być przepisy prawa, a program Poland. Business Harbor realizowany był bez jakiegokolwiek podstawy prawnej.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska przedstawiła⁷⁰⁵ wykaz stosowanych adnotacji wraz z podstawami prawnymi:

- Poland. Business Harbour - § 1 pkt 22 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę⁷⁰⁶,
- student - art. 60 ust. 3 pkt 1 uoc,
- naukowiec - art. 60 ust. 3 pkt 2 uoc,
- stażysta - art. 60 ust. 3 pkt 3 uoc,
- wolontariusz - art. 60 ust. 3 pkt 4 uoc,
- Erasmus+ - cl. nr DK.3303.5.2019 / 2, jako rozszerzenie informacji do adnotacji „student” z art. 60 ust. 3 pkt 1 uoc,
- Inne dopiski z nazwą programu - § 2 pkt 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców.

(akta kontroli str. 22531-22545)

Poproszona o wskazanie jakie „Inne dopiski z nazwą programu” są stosowane na naklejkach wizowych na podstawie § 2 pkt 19 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie wiz dla cudzoziemców, Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁷⁰⁷: W chwili obecnej co do zasady nie stosuje się dopisków, niemniej mogą pojawiać się na

⁷⁰⁴ Pismo znak DK.080.6.2023/73 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁷⁰⁵ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁷⁰⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2291, ze zm.

⁷⁰⁷ Pismo znak DK.080.6.2023/97 z dnia 7 maja 2024 r.

naklejkach wizowych dopiski zgodnie z dyspozycją clarisów: DK.3303.68.2022, DK.3307.253.2019, DK.3303.5.2019/2, DK.3303.5.2019/7 (w załączeniu). Mogą także pojawiać się dopiski związane z realizacją umów dwustronnych np. „Zwiedzaj i pracuj”.

(akta kontroli str. 22556-22571)

Przedłożone NIK do korespondencji załączone clarisy zawierały informację o możliwych adnotacjach związanych z nazwą programu dla studentów, co jest dopuszczone na podstawie art. 60 ust. 3 pkt 1 *uoc* oraz dla naukowców, co jest dopuszczone na podstawie art. 60 ust. 3 pkt 1 *uoc*.

Zatem wszystkie stosowane adnotacje, poza informacją „Poland. Business Harbour”, wynikają z ustawy.

NIK zwraca również uwagę, że tym razem w wyjaśnieniach wskazana została inna podstawa umieszczenia adnotacji „Poland. Business Harbour” – nie wcześniej powoływane rozporządzenie MSWiA, tylko rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę.

Było to sprzeczne z innymi wyjaśnieniami Dyrektor DK Justyny Chrzanowskiej⁷⁰⁸, w których w odniesieniu do cyt. wyżej rozporządzenia MPiPS, wskazano, że: *przekazana informacja miała na celu zobrazowanie, że wiza z adnotacją „Poland. Business Harbour” funkcjonuje w obowiązującym porządku prawnym, niemniej przytoczony przepis nie stanowi podstawy jej zamieszczenia.*

Wszystko powyższe potwierdza, w ocenie NIK, istotę i charakter stwierdzonej nieprawidłowości, której w trakcie trwania czynności kontrolnych przedstawiciele MSZ nie byli w stanie wyjaśnić.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym koleni Sekretarze lub Podsekretarze Stanu były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie były Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

17. Nierzetelny i niewłaściwy nadzór nad działalnością konsulów, spowodował, że udzielano wizey w celu: 23-P.BH nieuprawnionym cudzoziemcom.

Początkowo program P.BH skierowany był tylko do obywateli Białorusi i w okresie od dnia 9 września 2020 r. do dnia 12 lipca 2021 r. wizey mogli otrzymywać jedynie obywatele tego państwa. Tymczasem udzielono w tym okresie 283 wizey D23-P.BH obywatelom 16 innych państw: Armenia, Azerbejdżan, Rosja, Ukraina, Indie, Izrael, Kazachstan, Kirgistan, USA, Turkmenistan, Iran, Turcja, Egipt, Sri Lanka, Uzbekistan i Wietnam.

Od dnia 13 lipca 2021 r. program został rozszerzony o obywateli kolejnych pięciu państw: Armenii, Gruzji, Mołdawii, Rosji i Ukrainy, a od dnia 12 stycznia 2022 r. o Azerbejdżan. W ścieżce biznesowej od dnia 5 września 2022 r. nastąpiło rozszerzenie programu na cały świat, natomiast w ścieżce indywidualnej do końca obowiązywania programu (tj. do dnia 26 stycznia 2024 r.) uprawnionymi do uzyskania wizey byli obywatele siedmiu państw (wskazanych powyżej i Białorusi).

⁷⁰⁸ Pismo znak DK.080.6.2023/97 z dnia 7 maja 2024 r.

Oznacza to, że w okresie od dnia 13 lipca 2021 r. do dnia 4 września 2022 r. wizy w ścieżce indywidualnej mogli otrzymywać jedynie obywatele siedmiu państw, tymczasem udzielono w tym okresie 136 wiz D23-P.BH obywatelom 25 innych państw: Indie, Izrael, Kazachstan, Kirgistan, USA, Turkmenistan, Iran, Turcja, Egipt, Sri Lanka, Uzbekistan, Wietnam, Australia, Bahamy, Barbados, Egipt, Tajlandia, Ekwador, Brazylia, Filipiny, Meksyk, Nigeria, Tadżykistan, Japonia i Urugwaj.

Przyczyną udzielania wiz obywatelom tych państw był fakt umieszczenia ich nazwisk na listach z rekomendacjami PAIH oraz wytyczne przekazywane przez Dyрекcję DK, np. claris nr DK DK.3307.115.2021 z dnia 25 maja 2021 r. podpisany przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy: *Na podstawie uzgodnień międzyresortowych: wnioski osób nie posiadających obywatelstwa białoruskiego o wydanie wizy z adnotacją o uczestnictwie w ww. programie powinny być akceptowane. W clarisie nr DK.3307.166.2021 z dnia 13 lipca 2021 r. ówczesny Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy napisała: Oznacza to, iż obywatele wyżej wymienionych państw oraz zatrudniani przez nich pracownicy, którzy nie są ich obywatelami, a także członkowie ich najbliższej rodziny mogą skorzystać z programu (...). Korzystając z okazji proszę o zwrócenie uwagi pracownikom Państwa urzędu (...), żeby nie wymagali od cudzoziemców aplikujących o wizy w ramach programu żadnych dodatkowych dokumentów potwierdzających cel podróży poza rekomendacją z PAIH, którą konsulaty otrzymują via DK MSZ.*

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym koleni Sekretarze lub Podsekretarze Stanu były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie były Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

(akta kontroli str. 10161-10164A, 22163-22172,22385-22480, 22553-22571)

18. Bez podstawy rozszerzono program P.BH na kolejne grupy beneficjentów, co było działaniem nierzetelnym.

W procedowanych materiałach dotyczących programu P.BH na etapie jego tworzenia i później do dnia 12 lipca 2021 r. podnoszone było jego zaadresowanie tylko do obywateli Białorusi.

W clarisie DK.3307.115.2021 z dnia 25 maja 2021 r. ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy napisała: *Na podstawie uzgodnień międzyresortowych: wnioski osób nie posiadających obywatelstwa białoruskiego o wydanie wizy z adnotacją o uczestnictwie w ww. programie powinny być akceptowane.*

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska, w odpowiedzi na pytania NIK, przedstawiła informacje byłej Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy⁷⁰⁹: *Powyższe doprecyzowanie było następstwem jednego z tzw. „spotkań statusowych”, jakie przedstawiciele MSZ odbywali z przedstawicielami PAIH, KPRM, MRiT odnośnie realizacji programu. Pytanie w tym zakresie na spotkaniu zgłosił przedstawiciel PAIH, ponieważ tam zostało skierowane pytanie od białoruskiej firmy. Rozstrzygające stanowisko w tej sprawie przedstawił przedstawiciel KPRM, że beneficjentami rozwiązań przewidzianych w programie są białoruskie firmy, które mogą wśród swoich zasobów kadrowych mieć również pracowników nie*

⁷⁰⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/104 z dnia 16 maja 2024 r.

posiadających ob. białoruskiego. Jeżeli firma taka zdecyduje się na relokowanie takiego pracownika do polskiego oddziału to powinniśmy uznać to za możliwe. Powyższe rozwiązanie dot. jedynie tzw. ścieżki biznesowej.

W clarisie DK.3307.153.2021/1 z dnia 5 lipca 2021 r. ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy wskazała, aby konsulowie rozpatrywali wnioski wizowe obywateli Ukrainy na podstawie rekomendacji PAIH. Informację taką przekazała ona, pomimo tego, że rozszerzenie programu P.BH na obywateli Ukrainy i czterech innych krajów⁷¹⁰ zostało ogłoszone na stronie internetowej⁷¹¹ tydzień później, w dniu 13 lipca 2021 r.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska przedstawiła informacje byleż Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy⁷¹², że: *Powyższe nastąpiło na podstawie wniosku KPRM i decyzji członka Kierownictwa MSZ na przedstawione działanie. Wniosek KPRM został zrealizowany jedynie w odniesieniu do ob. Ukrainy.*

Członkiem Kierownictwa MSZ, który zaakceptował wniosek przed oficjalnym powiadomieniem o rozszerzeniu programu był ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk.

W clarisie DK.3307.175.2021/1 z dnia 22 lipca 2021 r. ówczesna Zastępca Dyrektora DK Pani Beata Brzywczy napisała: *Partner uczestnika programu niebędący jego małżonkiem również otrzymuje wizę D23, wielokrotnego wjazdu ważną rok ale bez oznaczenia P.BH. Wizy były wydawane partnerom uczestników programu niebędącym ich małżonkiem od daty przesłania clarisu (22 lipca 2021 r.). Wcześniej konsulowie nie mieli innych instrukcji.*

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska przedstawiła informacje byleż Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy⁷¹³: *Powyższe doprecyzowanie było następstwem jednego z tzw. „spotkań statusowych”, jakie przedstawiciele MSZ odbywali z przedstawicielami PAIH, KPRM, MRiT odnośnie do realizacji programu. Pytanie w tym zakresie na spotkaniu zgłosił przedstawiciel PAIH. W wyniku szerszej dyskusji na ten temat przyjęto, że wśród osób kwalifikujących się do wydania wizy w ramach programu mogą być również osoby nie pozostające w związku małżeńskim (z różnych przyczyn) lecz pozostające we wspólnym (faktycznym) pożyciu, prowadzące wspólne gospodarstwo domowe, posiadające i wychowujące wspólne dzieci, których nie należałoby pozbawiać możliwości ubiegania się o wizę wraz z głównym beneficjentem programu, jednakże brak sformalizowania związku stanowił przeszkodę do oznaczania wiz symbolem P.BH.*

Partnerzy uczestników programu niebędący ich małżonkiem nie otrzymywali adnotacji „Poland. Business Harbour” na naklejce wizowej, ponieważ jak wyjaśniła ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy: *chodziło o odróżnienie wiz wydawanych małżonkom głównych beneficjentów od wiz wydawanych osobom, które pozostawały z głównymi beneficjentami we wspólnym (faktycznym) pożyciu, ale był to związek nieznanym prawu. Podstawą rozróżnienia był właśnie prawny status tych osób (nie byli małżonkami).*

Przesłuchana w charakterze świadka Beata Brzywczy zeznała⁷¹⁴: *To były nasze ustalenia. W przypadku rodzin sformalizowanych chcieliśmy, aby wiza była oznaczana napisem P.BH, natomiast w przypadku związków nieformalnych*

⁷¹⁰ Armenia, Gruzja, Moldawia i Rosja.

⁷¹¹ www.gov.pl/web/poland-businessharbour

⁷¹² Pismo znak DK.080.6.2023/104 z dnia 16 maja 2024 r.

⁷¹³ Pismo znak DK.080.6.2023/104 z dnia 16 maja 2024 r.

⁷¹⁴ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024.

takiego oznaczenia nie było dla partnera, tym niemniej, umożliwiliśmy uzyskanie wizy całej nieformalnej rodzinie.

Najwyższa Izba Kontroli wobec tak przyjętego rozwiązania zwraca uwagę, że jeżeli partner uczestnika programu P.BH, niebędący jego małżonkiem otrzymywał wizę D23 (inne) bez adnotacji P.BH, to nie można było stwierdzić, ile udzielono takich wiz i komu.

W sposób faktyczny potwierdziła to ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy, która jako świadek zeznała: *To będzie trudne, bo oznaczenie D23 to dość duży „worek”, w którym znajdują się nie tylko wizy partnera, ale również innych osób, które uzyskały wizy w innym celu enumeratywnie wymienione w ustawie.*

W konsekwencji, w ocenie NIK, przyjęte rozwiązanie powodowało co najmniej zafałszowanie statystyk dotyczących programu P.BH.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym również uwagę, że powyższy sposób rozszerzania sposobu wydawania wiz związanych z programem P.BH i ich oznaczania cechował się skrajną nietransparentnością i ryzykami w zakresie przyjmowanych rozwiązań – także wskutek dokonywania daleko idących z punktu widzenia polityki wizowej ustaleń na niesformalizowanych „spotkaniach statusowych” przez osoby, których umocowanie do podejmowania takich decyzji było wątpliwe, a proces decyzyjny nie jest w pełni możliwy do otworzenia. Jakkolwiek spotkania robocze w sferze zarządzania w administracji publicznej są niezbędne i mogą doprowadzić do sprawnego wypracowywania kierunków rozwiązań, nie może to zastępować dochowania standardów przejrzystości w uzgadnianiu i opiniowaniu tych rozwiązań i wdrażania ich w sposób znajdujący swoje oparcie w przyjmowanych przepisach powszechnie obowiązujących lub wewnętrznych.

Skutkiem braku nadzoru Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua nad realizacją programu P.BH było jego rozszerzanie na kolejne grupy beneficjentów bez podstawy prawnej.

(akta kontroli str. 20209-20224)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy oraz kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym kolejni Sekretarze lub Podsekretarze Stanu były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie były Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

19. Brak opracowania wytycznych do ewidencjonowania w systemie Wiza-Konsul wiz P.BH, co było działaniem nierzetelnym, spowodował, że brak jest możliwości zweryfikowania prawidłowości udzielania wiz w ramach programu P.BH.

W ramach programu P.BH funkcjonowały trzy ścieżki – indywidualna, dla startupów oraz biznesowa. Każda z tych ścieżek miała inne uwarunkowania (np. dotyczyła obywateli innych krajów), a ponadto wizę mogli uzyskać specjaliści IT oraz członkowie ich rodzin. W Departamencie Konsularnym nie opracowano wytycznych dla placówek dyplomatycznych i CDW w sprawie sposobu ewidencjonowania danych w systemie Wiza-Konsul w sposób odrębny dla poszczególnych grup aplikujących, w efekcie czego nie można było stwierdzić, czy dana wiza została wydana dla specjalisty IT czy członka jego rodziny, a także z której ścieżki skorzystano.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁷¹⁵, że: *przyjęto zasadę jednolitego oznaczania wiz P.BH na bazie obowiązujących wówczas przepisów i rozwiązań informatycznych, ponieważ czas, jaki był na przygotowanie konsulatów do wydawania tych wiz wynosił jedynie 2-3 dni (od czasu, gdy DK dowiedział się o tym programie), co uniemożliwiało zarówno wprowadzenie jakichkolwiek zmian w rozporządzeniu Ministra SWiA w sprawie wiz dla cudzoziemców, jak również w samym programie Wiza-Konsul.*

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła ponadto⁷¹⁶, że *na moment wdrażania programu DK nie dostrzegał takiej potrzeby.*

Przesłuchana w charakterze świadka ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁷¹⁷: *Wnioski były tak samo rejestrowane bez względu na ścieżkę. W przypadku konsultacji, w komentarzach konsulowie zaznaczali, czy była to rekomendacja PAIH, czy były one indywidualne. Nie wysyłaliśmy w momencie uruchamiania programu clarisu, jak należy regulować te sprawy. Konsulowie mogli sami decydować jak rejestrować.*

NIK wskazuje, że skutkiem braku wytycznych MSZ, a w konsekwencji jednolitego sposobu ewidencjonowania danych, jest niemożność stwierdzenia, ile z 95 545 wiz D23-P.BH, otrzymali informatycy/specjaliści IT i członkowie ich rodzin aplikujący w ścieżce indywidualnej, a ile na podstawie rekomendacji PAIH w ścieżce dla firm.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁷¹⁸, że *takich danych w WK nie zamieszczano obligatoryjnie (nie zakładano, że będzie potrzeba weryfikacji takich informacji w przyszłości).*

Na podstawie danych w systemie Wiza-Konsul nie można również określić, ile z 95 545 wiz D23-P.BH otrzymali informatycy/specjaliści IT, do których skierowany był program P.BH, a ile członkowie ich rodzin (małżonkowie i dzieci).

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wskazała NIK w wyjaśnieniach⁷¹⁹: *z listy 95 545 osób, które otrzymały wizy w ramach programu P.BH wyselekcjonowaliśmy 28 879 aplikantów, którzy deklarowali zawód Informatyk (zgodnie z tabelą zawodów w systemie Wiza Konsul) przy składaniu wniosku wizowego. Tym samym wskazuje to, iż zawód taki zadeklarowany został przez zaledwie nieco ponad 30,2% osób, które otrzymały wizy.*

NIK zwraca przy tym uwagę, że zadeklarowany we wniosku wizowym zawód *Informatyk* nie musi jednoznacznie oznaczać, że dotyczy uczestnika – specjalisty IT, dla którego był adresowany program (aplikujący mógł wskazać inny zawód lub zawód informatyk mógł wskazać członek rodziny).

(akta kontroli str. 20209-20224)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

⁷¹⁵ Pismo znak DK.080.6.2023/73 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁷¹⁶ Pismo znak DK.080.6.2023/86 z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁷¹⁷ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024.

⁷¹⁸ Pismo znak DK.080.6.2023/97 z dnia 7 maja 2024 r.

⁷¹⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/97 z dnia 7 maja 2024 r.

20. Po dniu 1 marca 2022 r., mimo ograniczenia w udzielaniu wiz obywatelom Federacji Rosyjskiej, nadal udzielano wizy w ramach programu P.BH, co było działaniem niecelowym.

Po inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., w dniu 1 marca 2022 r. wysłano claris nr DK.3307.81.2022/1 podpisany przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy. W clarisie tym poinformowano wszystkich konsulów, iż podjęta została decyzja o ograniczeniu liczby i kategorii przyjmowanych wniosków o wydanie wiz od obywateli Federacji Rosyjskiej. Uprawnionymi do składania wniosków o wydanie wiz byli obywatele Federacji Rosyjskiej należący do wymienionych w clarisie ośmiu kategorii, wśród których znajdowali się uczestnicy programu P.BH.

Autorka clarisu, jako świadek zeznała⁷²⁰: *Byłam na spotkaniu z udziałem ministra Pawła Jabłońskiego, ministra Janusza Cieszyńskiego, przedstawicieli PAIH i ABW i tam zgłaszaliśmy ten temat. Zostało to omówione, ABW przekazała jak wygląda kwestia sprawdzeń. Nie zapadła jednak decyzja o rezygnacji z przyjmowania wniosków obywateli Federacji Rosyjskiej. Minister Jabłoński przyjął do wiadomości informację ABW i sprawa się zakończyła. To spotkanie mogło się odbyć 8 kwietnia 2022 r. Nasi ministrowie wiedzieli kto otrzymuje wizy P.BH. Podczas spotkań dotyczących tego regionu zgłaszaliśmy swoje wątpliwości, ale ze strony kierownictwa MSZ nie dostaliśmy żadnego sygnału o konieczności wprowadzenia zmian. Jest ustawa (Zasady uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP art. 4 ust. 8), która mówi, że cudzoziemcy mogą podejmować działalność gospodarczą na terenie Polski na zasadach takich, jak obywatele polscy, o ile biorą udział w specjalnym, dedykowanym programie. Takim był P.BH.*

W okresie od dnia 1 marca 2022 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. udzielono obywatelom Federacji Rosyjskiej 1 838 wiz D23-P.BH.

Przesłuchany w NIK w charakterze świadka były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał⁷²¹: *Po agresji Rosji na Ukrainę DK poinformował mnie, że nie wydajemy wiz obywatelom Rosji, poza szczególnymi przypadkami np. dyplomaci, kierownicy przejeżdżający tranzytem, marynarze obcych statków. Szczegółowe informacje w jaki sposób ten zakaz został wprowadzony posiada DK. Wydawaliśmy także wizy obywatelom Rosji w przypadkach, kiedy deklarowali, że byli prześladowani i potwierdzały to ustalenia naszych służb. Przypadków wydawania takich wiz było niewiele.*

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau⁷²², zapytany jakie działania podjął po agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, w celu ograniczenia możliwości wydawania obywatelom rosyjskim wiz np. w programie P.BH, jako świadek zeznał: *Jeśli chodzi o Federację Rosyjską to już pod koniec 2023 r. MSZ przedstawiło dane statystyczne obrazujące radykalny spadek wydawania wiz [obywatelom – przyp. NIK] Federacji Rosyjskiej.*

NIK zwraca jednak uwagę, iż nie zmienia to faktu, iż pomimo radykalnej zmiany sytuacji geopolitycznej, w dalszym ciągu wydane były wizy obywatelom Federacji Rosyjskiej deklarującym się jako specjaliści z branży IT lub członkowie ich rodzin.

⁷²⁰ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024.

⁷²¹ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024.

⁷²² Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024.

Nie były to także sytuacje jednostkowe, mogące być ewentualnie podyktowane szczególnymi względami.

Skutkiem braku działań Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua było niecelowe udzielenie 1 838 wiz D23-P.BH obywatelom Federacji Rosyjskiej.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, z tytułu nadzoru kolejni Sekretarze i Podsekretarze Stanu właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

(akta kontroli str. 10161-10164A, 20209-20224, 22385-22480, 22553-22571)

21. Podjęte przez MSZ działania dotyczące usprawnienia portalu e-konsulat, polegające na wprowadzaniu modyfikacji⁷²³ systemu, tj. przede wszystkim losowania z weryfikacją numeru zezwolenia do pracy i usprawnienia sposobu rezerwowania wizyt⁷²⁴ oraz zmianie algorytmu losowania⁷²⁵ były niewystarczające i nieskuteczne, przez co nie przyczyniły się do wyeliminowania problemu przechwytywania terminów wizyt w placówkach konsularnych. Tym samym nie umożliwiło to części aplikantom wizowym nieskrępowanego i samodzielnego złożenia wniosku wizowego, co było działaniem nierzetelnym. W ocenie NIK, takie zaniechania MSZ mogły w konsekwencji jednocześnie pośrednio uzależniać możliwość złożenia przez aplikantów wniosku wizowego od podjęcia odpłatnej współpracy z nieuczciwymi, lecz często skutecznymi, pośrednikami wizowymi.

(akta kontroli str. 19784-19786, 14989)

Pierwsze próby usprawnienia portalu e-k zostały podjęte przez MSZ w 2012 r. w związku z dużą liczbą składanych wniosków wizowych na wizy z Schengen oraz blokowaniem terminów wizyt w konsulatach przez podmioty zewnętrzne. Powyższy problem w 2012 r. był przedmiotem *Interpelacji poselskiej nr 9203 skierowanej do ministra spraw zagranicznych w sprawie zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu e-k*⁷²⁶. Niemniej jednak wprowadzone w 2012 r. zabezpieczenia portalu e-k okazały się nieskuteczne, ponieważ takie same problemy pojawiły w latach 2018-2023. Przykładowo:

- w 2018 r. przedstawiciel agencji zatrudnienia [...] w wiadomości e-mail poinformował WWSK⁷²⁷ DK: *...wczoraj, tj. 25 kwietnia, e-k przywitał nas komunikatem "Registration of visa applications via script files is forbidden. Your application has been cancelled."*⁷²⁸ *Komunikat pojawił się już na stronie głównej e-ku - nie wybraliśmy na tym etapie nawet miejsca, gdzie chcieliśmy złożyć wniosek;*

⁷²³ Modyfikacje dotyczące poprawy funkcjonowania portalu e-k obejmujące losowanie wizyt w konsulatach, poprawę zdolności systemu do rezerwowania wizyt w konsulatach należały M001_WK_ekonsulat.docx, M005_2021_WK_ekonsulat.docx oraz M012_2024_WK_ekonsulat.docx.

⁷²⁴ Modyfikacja zgłoszona do 35 marca 2020 r. do firmy [...] i wprowadzona do użytku w listopadzie 2020 r.

⁷²⁵ Modyfikacja zgłoszona 24 stycznia 2024 r. do firmy [...] i wprowadzona do użytku.

⁷²⁶ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 9203 w sprawie zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania systemu e-k z dnia 12.10.2012 r. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=9203>: wprowadzono m.in. [1] ograniczenie liczby wniosków rejestrowanych z jednego adresu IP w jednostce czasu; [2] eliminowanie wniosków wprowadzanych w zbyt krótkim czasie; [3] automatyczne blokowanie adresów IP, z których dochodzi podejrzany ruch; [4] wymuszanie wprowadzenia kodu *captcha* przy każdorazowym odpytywaniu usług o dostępność terminów wizyt.

⁷²⁷ WWSK – Wydział Wsparcia Systemów Konsularnych zgodnie z WRO DK z 2022 r.

⁷²⁸ Tłumaczenie NIK: Rejestracja wniosków wizowych poprzez pliki skryptowe jest zabroniona. Twoje głoszenie zostało anulowane.

- w 2019 r. Konsul RP z [...] w wiadomości e-mail poinformował: *...obserwujemy zjawisko natychmiastowego rezerwowania w e-konsulacie terminów na wizy krajowe. (...) Terminy rezerwowane są na naszych oczach, w ciągu 1-2 minut od ich udostępnienia. Anulowanie zarejestrowanego wniosku i uwolnienie terminu, powoduje ponowne, natychmiastowe jego zajęcie (...);*
- w listopadzie 2020 r. Konsul Generalny⁷²⁹ w [...]w wiadomości e-mail poinformował DK: *Miejsca udostępniane przez KG dla interesantów wizowych w systemie e-k są systematycznie blokowane przez podmioty zewnętrzne (...) Dokonałiśmy usunięcia aplikacji, które zidentyfikowaliśmy, jako fałszywe. Udostępnione w ten sposób ponownie miejsca zostały natychmiast (w przeciągu sekund) zajęte przez kolejne aplikacje (...).*
- w odpowiedzi na claris BKA.082.18.2023.3 Konsul RP [...] poinformował, że (...) *Problemy związane z funkcjonowaniem e-k występowały przez cały 2020 rok i pierwsze 4 miesiące 2021 roku (...);*
- w maju 2021 r. Konsul RP w [...] w wiadomości e-mail poinformował: (...) *wszystkie dostępne terminy wizowe na wizy krajowe w systemie Ekonsulat WKiP Ambasady RP w [...] zostały zajęte. Wpisane w aplikacjach dane (podane numery telefonów nie odpowiadają, aplikanci obywatele [...]) oraz zbliżone godziny+minuty ich rejestracji wskazują, iż aplikacje nie pochodzą od faktycznych aplikantów, zaś cel ich rejestracji to wyłącznie dezaktywacja systemu Ekonsualt;*
- w 2021 r. Konsul RP [...] poinformował: *O problemach związanych z działaniem systemu e-k poinformowaliśmy Centralę w momencie, gdy zauważyliśmy zwiększone zainteresowanie składaniem wniosków wizowych w KG RP w [...] (...) w zakresie wniosków w celu wykonywania pracy w Polsce, składanych przez obywatelki Filipin i związane z tym niepożądane zjawisko blokowania przez zewnętrznych aktorów terminów na wizyty w sprawach wizowych uwalnianych przez nas w systemie e-k;*
- w 2021 r. Konsul RP w [...] poinformował: *W 2021 roku konsulát informował centralę o problemach z rejestracją on-line w systemie e-k (...);*
- w lutym 2022 r. Konsul RP w [...] w wiadomości e-mail poinformował: (...) *po raz pierwszy od kilku miesięcy otworzyłem w e-konsulacie możliwość zapisywania się na spotkanie ws. wiz (...) Otwarte miejsca w ciągu trzech sekund zostały zarezerwowane. Ponowiłem próbę otwierając zapisy na inny dzień, tym razem z dwukrotnie wyższą liczbą miejsc. Ponownie zostały one zajęte w ciągu kilku sekund od otwarcia (...);*
- w 2022 r. Konsul RP w [...] poinformował: *Celem zredukowania pola działania dla nielegalnych pośredników, w sierpniu 2022 został wprowadzony system losowań dla wiz pracowniczych. Powoduje to kłopoty dla urzędu ze względu na ciągłe skargi przedsiębiorców. W puli aktualnie jest ok. 420 wniosków o wizę pracowniczą, urząd jest w stanie obsłużyć 20-25 wniosków w tygodniu;*
- w 2023 r. Konsul RP w [...] w wiadomości e-mail wskazał, że: *Wydział Konsularny Ambasady RP w [...] od maja 2023 roku informował MSZ o dostrzeżonych na szeroką skalę nieprawidłowościach w systemie rejestracji e-k (...) Zjawisko dotyczyło sztucznego blokowania kolejki z wykorzystaniem*

⁷²⁹ Dalej: KG.

danych osobowych i numerów oświadczeń o powierzeniu pracy wnioskodawców mołdawskich (...).

(akta kontroli str. 3649-3650, 5985-6014)

NIK zauważa, że dopiero w lutym 2024 r. MSZ udostępnił konsulom RP aktualizację portalu e-k, która, wśród innych zmian, wprowadzała możliwość zmiany algorytmu losowania w ten sposób, by osoby, które zarejestrowały się wcześniej, miały większą szansę w kolejnych losowaniach⁷³⁰. O ww. zmianę Ambasador RP w [...] wnosił począwszy od października 2021 r. Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁷³¹, że DK: *zamawia modyfikacje systemów konsularnych nie tylko w oparciu o zgłoszenia placówek w zakresie oczekiwanych funkcjonalności, ale przede wszystkim na podstawie gruntownej analizy działania aplikacji w dłuższym przedziale czasowym oraz w szerszym kontekście jej funkcjonowania. Zgłaszana przez Ambasadę RP w [...] propozycja modyfikacji potraktowana została właśnie w ten sposób, a wezwanie do wykonania modyfikacji - uzupełnienia funkcjonalności mechanizmu losowania terminów wizowych, zostało przekazane wykonawcy w dniu 29 marca 2023 r. (wraz z pakietem innych zmian w obszarze systemów konsularnych), zamówienie wycenionych funkcjonalności nastąpiło 8 maja 2023 r. z odbiorem zaplanowanym na luty 2024 r.*

O wprowadzeniu funkcji w module e-k, w tym m.in. losowania wraz z weryfikacją numeru zezwolenia do pracy oraz o tym, które placówki mogły z niego korzystać decydował Departament Konsularny przy współpracy z placówką konsularną.

W latach 2018-2024 wprowadzono w portalu e-k tylko dwa pakiety modyfikacji dotyczące spraw wizowych, tj.: M001 oraz M012 obejmujące funkcjonalność losowania wraz z weryfikacją numeru zezwolenia do pracy (listopad 2020 r.)⁷³² oraz zmianę algorytmu losowania (marzec 2024 r.).

Biorąc pod uwagę, że problem przechwytywania terminów wizyt uwidocznił się już przed ponad dekadą i do chwili obecnej nie doczekał się skutecznego rozwiązania, NIK ocenia działania MSZ w kategoriach opieszałości i nierzetelności. Wiedzę MSZ o problemach z portalem e-konsulat i potrzebie ich rozwiązania potwierdzają, zapisy zawarte w sporządzonym przez Dyrektora DK Justynę Chrzanowską dokumencie pn. *Materiał uzupełniający do notatki z dnia 15 stycznia 2024 r. w sprawie wykorzystywania outsourcingu wizowego przez polskie urzędy konsularne*⁷³³ w brzmieniu: *Działania punktowe, podejmowane samodzielnie przez MSZ i we współpracy z innymi resortami, zmierzające do uszczelnienia systemu wydawania wiz: (...) d. Modernizacja systemu zapisów na spotkania w celu złożenia wniosku wizowego, tj. zarówno e-konsulatu, jak i systemów stosowanych przez usługodawców zewnętrznych współpracujących obecnie z placówkami, w celu maksymalnego ograniczenia działalności nieuczciwych pośredników - poprzez wprowadzenie rozwiązań teleinformatycznych nakierowanych na wieloetapową weryfikację tożsamości aplikującego m.in. poprzez rezerwację z uwierzytelnionego konta klienta – w przygotowaniu.*

⁷³⁰ Wcześniej, niezależnie od terminu złożenia wniosku, wszyscy zarejestrowani mieli jednakowe szanse w losowaniu. W sytuacji placówki w Taszkencie czas od złożenia wniosku do wylosowania terminu spotkania wizowego wynosił okresowo nawet rok.

⁷³¹ Pismo znak DK.080.6.2023/83 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

⁷³² MSZ potrzebę modyfikacji zgłosiła firmie SBIGNITY 31 marca 2020 r. Modyfikacja została zrealizowana po ośmiu miesiącach.

⁷³³ Pismo znak DK.3301.2.2024/7 z dnia 15 stycznia 2024 r.

(akta kontroli str. 14987-15002, 19545-19783, 19784-19786)

Przytoczone wyżej fragmenty korespondencji dotyczącej funkcjonowania portalu e-k kierowanej przez placówki konsularne w latach 2018-2023, w tym w szczególności te dotyczące blokowania uwalnianych przez konsulów terminów wizyt w celu złożenia wniosków wizowych, czy też dotyczące przechwytywania przez podmioty trzecie, potwierdzają, że wprowadzone modyfikacje były nieskuteczne, a także dowodzą nierzetelności i wieloletniej opieszałości działań podejmowanych przez MSZ w celu usprawnienia i umożliwienia niezakłóconego działania portalu e-k.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy Departamentu Konsularnego oraz właściwi do nadzoru nad Departamentem Konsularnym Sekretarze i Podsekretarze Stanu.

22. Dyrektor Biura Informatyki, okresie od dnia powołania CDW nie zapewnił wystarczającej przestrzeni dyskowej dla plików elektronicznych zawierających skany dokumentów niezbędnych do wydania lub odmowy wydania wizy, rozpatrywanych przez pracowników CDW dostarczanych przez firmy outsourcingowe, skutkiem czego były one automatycznie usuwane z przestrzeni dyskowej po dwóch dniach w przypadku wydania wizy oraz po 45 dniach w przypadku, gdy aplikant wizowy odwołał się od decyzji negatywnej.

Taki stan rzeczy powodował, iż specjaliści ds. postępowań w sprawach wizowych CDW nie mieli dostępu do tych danych. Gdyby skany ww. dokumentów były zachowywane w przestrzeni dyskowej, to w przypadku ponownego złożenia przez cudzoziemca wniosku wizowego specjalista CDW ds. postępowań wizowych miałby możliwość sprawdzić i porównać, jakie dokumenty zostały przez niego wcześniej złożone, np. o jaki rodzaj wizy się ubiegał i jakie dokumenty źródłowe były podstawą do wydania wcześniejszej wizy. Brak zapewnienia powyższej możliwości był działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli str. 19545-19783, 19784-19786)

BIT, w związku z utworzeniem CDW, zlecił przygotowanie modyfikacji nr M005 obejmującej swym zakresem zmiany w systemach konsularnych MSZ. W związku z powyższym BIT zlecił podmiotowi zewnętrznemu⁷³⁴ przygotowanie zmian w systemie W-K obejmujących m.in. modyfikację sumarycznego zapotrzebowania na przestrzeń dyskową w GB (pojemność dysków twardej). BIT w uzgodnieniu z DK opracował i przekazał podmiotowi zewnętrznemu do ujęcia w modyfikacji sumaryczne prognozy na wdrożenie magazynów danych z podziałem na rodzaj usługi, które wyniosły: *EKONSULAT* – poniżej 1 GB; dla *WIZA_CDW* – 50 GB; dla *WIZY_CENTRALA* – 1-GB; dla *WizyKonsulSlovníkiCentralne* – 50 GB.

Dla powyższej modyfikacji BIT określił ryzyko *wzrostu zapotrzebowania na przestrzeń dyskową baz danych WIZA_CDW oraz WIZA, które było bardzo duże. Podany rozmiar 50 GB był dla 1000 wniosków przy 10 MB skanów dokumentów na wniosek. Modyfikacja zakładała cykliczne kasowanie skanów dokumentów starszych niż określona ilość dni określonych w pierwszym akapicie w celu uwolnienia przestrzeni dyskowej dla nowych wniosków*⁷³⁵.

Dyrektor BIT Mariusz Bożewicz w odpowiedzi na pismo NIK wyjaśnił⁷³⁶, iż (...) *Parametry dyskowe, czasookres przechowywania plików z danymi wizowymi*

⁷³⁴ Firma [...].

⁷³⁵ Pismo Dyrektora BIT nr BIT.080.1.2024 r. z dnia 26 kwietnia 2024 r.

⁷³⁶ Tamże.

oraz potrzebnej przestrzeni dyskowej zostały uzgodnione w ramach konsultacji między BIT i DK podczas opracowywania rozwiązania tymczasowego jak i na etapie projektowania modyfikacji M005 (...) potrzeba okresowego usuwania załączników (plików) podyktowana była ograniczoną przestrzenią dyskową i brakiem możliwości jej zakupu przed wdrożeniem funkcjonalności CDW. Należy podkreślić, że oryginały dokumentów w wersji papierowej są przechowywane w Placówkach, podobnie jak płyty DVD ze zeskanowanymi dokumentami i w razie potrzeby istnieje możliwość ich ponownego przekazania do CDW. (...) Ponadto stwierdził, iż: w 2023 r. przeprowadzono postępowanie na zakup dodatkowej półki dyskowej do macierzy konsularnej, które z powodu braku ofert zakończyło się niepowodzeniem. W razie potrzeby przewiduje się możliwość wykorzystania przestrzeni dyskowej z innych macierzy po zakończeniu postępowań dla innych systemów (...).

Niezapewnienie adekwatnej przestrzeni dyskowej z przeznaczeniem na przechowywanie elektronicznej dokumentacji⁷³⁷ wprowadzonej (wgranej) do informatycznego systemu konsularnego W-K związanej z wydawanymi wizami lub odmowami ich wydania przez specjalistów CDW ds. postępowań w sprawach wizowych, w związku z brakowaniem dokumentacji papierowej oraz nośników elektronicznych w postaci płyt CD, w ocenie NIK było nierzetelne.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy Biura Informatyki, a z tytułu nadzoru kolejni Dyrektorzy Generalni Służby Zagranicznej⁷³⁸.

(akta kontroli str. 18664-18672, 18720-18720, 18722-18725)

23. W MSZ od dnia 1 stycznia 2023 r. skrócono okres przechowywania dokumentacji papierowej dotyczącej wniosków wizowych z dwóch lat do jednego roku, co było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

Na mocy Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt (JRWA), stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 43 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie jednolitego rzeczowego wykazu akt w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych⁷³⁹, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2022 r., akta każdego wniosku wizowego przechowywano przez dwa lata licząc od dnia wydania decyzji⁷⁴⁰.

Od 1 stycznia 2023 r. stosownie do JRWA stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 grudnia 2022 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie jednolitego rzeczowego wykazu akt w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw

⁷³⁷ Dwa pliki elektroniczne które były skanami: [1] dokumentu podróży (paszportu) - plik o nazwie identycznej jak numer dokumentu podróży, oraz [2] pozostałych dokumentów dołączanych do wniosku - plik o nazwie składającej się z numeru dokumentu podróży i literki D na końcu nazwy.

⁷³⁸ Funkcję Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej pełnili: [1] od 1 lutego 2018 do 21 października 2018 – Maciej Szymański; [2] od 22 października 2018 do 12 kwietnia 2021 – Andrzej Papierz; [3] od 13 kwietnia 2021 do 13 grudnia 2023 – Maciej Karasiński oraz [4] od 29 grudnia 2023 – Rafał Wiśniewski (od 13 grudnia 2023 jako p.o.).

⁷³⁹ Dz. Urz. MSZ z 2017 r. poz. 74 ze zm.

⁷⁴⁰ W pozycjach dotyczących dokumentów archiwalnych oznaczonych symbolami klasyfikacji: 3300 *Wydawanie wiz jednolitych Schengen*, 3303 *Wydawanie wiz krajowych*, 3304 *Ponowne rozpatrzenie wniosku o wizę Schengen lub wizę krajową* w uszczegółowieniu hasła klasyfikacyjnego podano: *Akta każdego wniosku przechowuje się przez dwa lata licząc od dnia wydania decyzji.*

Zagranicznych⁷⁴¹, akta papierowe wniosku wizowego przechowuje się przez jeden rok licząc od dnia wydania decyzji⁷⁴².

Ww. zarządzenie nr 50 Ministra Spraw Zagranicznych podpisał w zastępstwie Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk.

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau, na pytanie, kto i dlaczego podjął decyzję o skróceniu okresu przechowywania dokumentacji papierowej związanej z wydawaniem wiz do jednego roku, jako świadek zeznał⁷⁴³: *Nie jestem w stanie odpowiedzieć na to pytanie, nikt mi takiej zmiany nie sygnalizował. To pytanie do odpowiedzialnych osób, np. minister Wawrzyk, DK.*

Podpisujący w imieniu Ministra Spraw Zagranicznych zarządzenie skracające okres przechowywania dokumentacji papierowej z dwóch lat do jednego roku Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, na to samo pytanie jako świadek zeznał⁷⁴⁴: *Nic mi o tym nie wiadomo.*

Ówczesny Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Maciej Karasiński zeznał⁷⁴⁵: *Nie pamiętam pracy nad tym zarządzeniem. Ale musiałem brać w tym udział. Przykładowo: o tym, że w kierowanym przez niego konsulacie brakuje już miejsca na przechowywanie dokumentów informował mnie konsul [...]. Powiedział, że przepisy wizowe umożliwiają skrócenie okresu przechowywania dokumentów do 1 roku i on z takim wnioskiem wystąpił, prawdopodobnie do Biura Archiwum i Zarządzania Informacją lub do mnie. Rozumiem, że ten temat powinna podjąć dyrektor BAIzI. Zakładam, że sprawa potoczyła się zgodnie z procedurą.*

Była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁷⁴⁶: *Wnioskował o to do właściwej komórki MSZ – DK. Odbyło się to w związku ze zmianą przepisów Kodeksu Wizowego, które ten okres skrócił do roku w odniesieniu do wiz Schengen. Oprócz tego dla niektórych placówek było też osobne uzasadnienie dotyczące problemów z przechowywaniem dokumentacji.*

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w systemie Wiza-Konsul występowały dane niekompletne i niezetelne, co wykazano w nieprawidłowości w pkt 11. Przy jednoczesnym braku dokumentacji papierowej, a nawet braku w postaci elektronicznej skanów dokumentów źródłowych, MSZ doprowadziło do sytuacji, iż po roku od dnia wydania decyzji konsulowie, pracownicy właściwych jednostek organizacyjnych MSZ, w tym DK i BAK, jak również przedstawiciele zewnętrznych instytucji kontrolnych lub właściwych służb nie mają możliwości zweryfikowania prawidłowości wydanych decyzji wizowych czy też dokonania wiarygodnych analiz z wykorzystaniem danych wynikających ze złożonych wniosków wizowych za okres dłuższy niż okres jednego roku. NIK nadmienia przy tym, iż z powyższego powodu NIK również musiała zawęzić badanie próby wydanych decyzji wizowych do spraw z 2023 r.

⁷⁴¹ Dz. Urz. MSZ z 2022 r. poz. 79.

⁷⁴² W pozycjach dotyczących dokumentów archiwalnych oznaczonych symbolami klasyfikacji: 3300 *Wydawanie wiz jednolitych Schengen*, 3303 *Wydawanie wiz krajowych*, 3304 *Ponowne rozpatrzenie wniosku o wizę Schengen lub wizę krajową w uszczegółowieniu hasła klasyfikacyjnego* podano: *Czas przechowywania akt w formie elektronicznej wynika z odrębnych przepisów, akta papierowe wniosku przechowuje się przez 1 rok licząc od dnia wydania decyzji.*

⁷⁴³ Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁷⁴⁴ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

⁷⁴⁵ Protokół przesłuchania świadka Macieja Karasińskiego z dnia 25 marca 2024 r.

⁷⁴⁶ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

Była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁷⁴⁷: *Nie ma takiego wymogu prawnego. Na podstawie działalności CDW, kiedy otrzymujemy zeskanowaną dokumentację, jej dostępność jest ograniczona. Chodzi o pojemność dysków. Dlatego nie jest w ten sposób przechowywana. Nadzieję na zmianę tej sytuacji dają prace w ramach UE nad elektronicznym systemem wizowym, gdzie całość dokumentacji jest w formie elektronicznej. Przewidywaliśmy, że powinniśmy ten sam system wykorzystać dla wiz krajowych.*

(akta kontroli str. 20180-20195, 20209-20224, 20600-20609, 20671-20678)

Zdaniem NIK, nawet jeśli nie ma wymogu wynikającego z przepisów powszechnie obowiązujących wskazującego na obowiązek dłuższego niż jeden rok przechowywania ww. dokumentów, to MSZ samodzielnie ustalając ten okres w swoich wewnętrznych przepisach powinno było kierując się rzetelnością działania uwzględnić analizę ryzyka w przedmiotowym zakresie. W ocenie NIK skrócenie okresu przechowywania dokumentacji papierowej związanej z wnioskami wizowymi, przy jednoczesnym braku przechowywania jej w formie elektronicznej w postaci skanów było niecelowe.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau oraz działający w jego zastępstwie Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk.

24. W dniu 27 maja 2021 r. MSZ wydał *claris*⁷⁴⁸, w którym informował, że: *w przypadku wydawania wiz w celu wykonywania pracy (symbol 06), konsul nie jest uprawniony do oceny procedury wydania dokumentu pozwalającego na podjęcie pracy w PL, jak również kwestionowania zasadności wydania zezwolenia na pracę, czy warunków wykonywania przyszłej pracy przez cudzoziemca. (...) Konsul nie powinien zatem weryfikować kwalifikacji pracownika czy badać jego umiejętności zawodowych, ponieważ kwestie te należą do proceduralnych kompetencji wojewody*⁷⁴⁹. NIK ocenia, że ze względu na treść *clarisu* było to działaniem naruszającym prawo konsula do swobodnej oceny przesłanek odmowy wydania wizej krajowej wynikające z art. 65 ust. 1 uoc, a także – w świetle posiadanej przez DK wiedzy o słabościach procesu wizowego

⁷⁴⁷ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

⁷⁴⁸ DK.3307.93.2021/1 podpisany jednoosobowo przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy.

⁷⁴⁹ Pełna treść *clarisu*: Uprzejmie informuję, że w przypadku wydawania wiz w celu wykonywania pracy (symbol 06), konsul nie jest uprawniony do oceny procedury wydania dokumentu pozwalającego na podjęcie pracy w PL, jak również kwestionowania zasadności wydania zezwolenia na pracę, czy warunków wykonywania przyszłej pracy przez cudzoziemca. Zezwolenie na pracę jest urzędowym dokumentem potwierdzającym zgodę na dopuszczenie cudzoziemca do polskiego rynku pracy. Konsul nie powinien zatem weryfikować kwalifikacji pracownika czy badać jego umiejętności zawodowych, ponieważ kwestie te należą do proceduralnych kompetencji wojewody (§ 7 ust. 1 pkt 14 Rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca oraz wpisu oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi do ewidencji oświadczeń (Dz. U. z 2017 r. poz. 2345)). Nie oznacza to jednak, że wiza w każdym przypadku musi zostać wydana. W przypadku zaistnienia określonych przesłanek skutkujących odmową wydania wizej, konsul odmawia jej wydania. Należy zwrócić przede wszystkim uwagę na przesłanki odmowy wydania wizej krajowej, o których mowa w art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2020 r. poz. 35, z późn. zm.) – dalej: „ustawa”, w szczególności na przesłanki, o których mowa w ust. 1 pkt 7a (cudzoziemiec złożył wniosek zawierający nieprawdziwe dane osobowe lub fałszywe informacje lub dołączył do niego dokumenty zawierające takie dane lub informacje) lub pkt 10 (zachodzą uzasadnione wątpliwości co do wiarygodności złożonych przez cudzoziemca oświadczeń odnośnie do celu jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na dostępne organowi dowody lub obiektywne okoliczności wskazujące na to, że cel pobytu cudzoziemca mógłby być inny niż deklarowany). W omawianym powyżej przypadku odmowa wydania wizej nie powinna następować w oparciu o art. 65 ust. 1 pkt 8 ustawy (cudzoziemiec nie uzasadnił celu lub warunków planowanego pobytu), nawet gdy przedstawił dokument urzędowy dający mu prawo wykonywania pracy w PL.

na jego różnych etapach i roli konsula RP jako jego swobodnego ostatniego ogniw – działaniem niecelowym i niezadowolonym.

Sformułowania użyte w clarisie wywołały wątpliwości konsułów RP i skutkowało skierowaniem do nich w dniu 14 czerwca 2021 r. dodatkowych wyjaśnień⁷⁵⁰ i kolejnego clarisu⁷⁵¹, w których nacisk położony został już nie bezpośrednio na weryfikację pozwoleń na pracę i kwalifikacji zawodowych aplikantów wizowych, ale podstawę prawną i uzasadnienia ewentualnych odmów wydania im wizy krajowej⁷⁵².

NIK zwraca uwagę, że ani przed, ani po wydaniu ww. clarisów DK nie posiłkował się żadnymi analizami lub opiniami prawnymi. NIK nie przekazano również jakichkolwiek materiałów na potwierdzenie, że treść clarisów była konsultowana z innymi komórkami organizacyjnymi MSZ czy innymi organami, a także, czy sytuacja pojawienia się wątpliwości w trakcie *sądowej procedury kontrolnej*⁷⁵³ kiedykolwiek miała miejsce i czy uzasadniała wydanie ww. clarisów.

NIK wskazuje nadto, że choć system wydawania zezwoleń na pracę nie był przedmiotem niniejszej kontroli, to jego istotne niedostatki nie mogły nie być znane autorowi clarisów – Zastępcy Dyrektora DK Beacie Brzywczy, skoro były dostrzegane np. przez Konsula RP w [...], który poinformował w piśmie bez znaku z dnia 16 kwietnia 2024 r., że: *O ile pamiętam przez krótki czas faktycznie zliberalizowaliśmy wydawanie wiz pracowniczych pod wpływem tego clarisu. Okazało się jednak, że jeśli my nie sprawdzamy tych kwestii, to nie robi tego nikt inny i de facto osoby te mogą wjechać do Polski bez żadnej weryfikacji kwalifikacji i umiejętności, a brak takowych jest przesłanką do odmowy wydania wizy zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt 8 i 10 ustawy o cudzoziemcach*, ale i przez urząd wojewódzki. W odpowiedzi bowiem na wiadomość e-mail Konsula RP w [...] z dnia 16 grudnia 2022 r. pracownik [...] Urzędu Wojewódzkiego poinformował m.in. że: - odmówienie wydania zezwolenia na pracę jest dużo bardziej skomplikowane (i często wręcz niemożliwe) niż odmówienie wizy, - wojewoda dysponuje bardzo ograniczonymi narzędziami. Nie bada na przykład ryzyka

⁷⁵⁰ Claris DK.3307.93.2021/3 o treści: W związku z pojawiającymi się wątpliwościami odnośnie do treści clarisu DK.3307.93.2021/1 z dnia 27.05.2021 r. dotyczącego weryfikacji dokumentów uprawniających do podjęcia zatrudnienia na terytorium RP w procedurze wizowej, uprzejmie informuję, że wydanie przez wojewodę zezwolenia na pracę nie oznacza w każdym przypadku, że wiza musi zostać wydana. Jeżeli istnieją przesłanki uzasadniające odmowę wydania wizy, należy wydać decyzję odmowną. W powyższym clarisie podkreśliśmy, że w przypadku rozpatrywania wniosku o wydanie wizy w celu wykonywania pracy (na podstawie zezwolenia na pracę wydanego przez wojewodę), konsulowie nie powinni wydawać decyzji odmownych z uwagi na nieuzasadnienie celu lub warunków planowanego pobytu cudzoziemca, bo tym samym kwestionują zezwolenie na pracę wydane przez wojewodę (organ uprawniony do przeprowadzenia postępowania i wydania ww. dokumentu) nie dysponując wiedzą, co do tego, jak wyglądało postępowanie w tej sprawie i jakie dokumenty (dowody) zostały w sprawie złożone. Natomiast, w zależności od ustaleń poczynionych w toku postępowania wizowego, mogą wydać decyzję o odmowie wydania wizy wskazując powód lub powody wymienione w formularzu, a wynikające z przepisów prawa, które odpowiadają sytuacji.

⁷⁵¹ Claris DK.3307.93.2021/3 z dnia 14 czerwca 2021 r.

⁷⁵² Jak wyjaśnił DGSZ w piśmie znak BKA.080.4.2023 / 149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.: - wskazanie, jako powodu odmowy, że cudzoziemiec nie uzasadnił celu lub warunków planowanego pobytu (art. 65 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach), w sytuacji, gdy konsul nie zakwestionował legalności wydania ani autentyczności dokumentu, ani nie dysponuje informacjami (dowodami) na podstawie których mógłby stwierdzić, że dokumenty te potwierdzają nieprawdę – nie jest właściwe i może być podstawą uchylania takich decyzji w wyniku sądowej procedury kontrolnej; konsulowie nie posiadają dostępu do akt postępowań prowadzonych przez wojewodów w sprawach wydania zezwoleń na pracę (złożonych dokumentów), jak również nie mają formalnych ani prawnych podstaw do badania zasadności wydania takich zezwoleń; - zasugerowano, aby w takich sytuacjach odwoływać się do innego z powodów odmowy wydania wizy, o którym mowa w art. 65 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (zachodzą uzasadnione wątpliwości co do wiarygodności złożonych przez cudzoziemca oświadczeń odnośnie do celu jego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z uwagi na dostępne organowi dowody lub obiektywne okoliczności wskazujące na to, że cel pobytu cudzoziemca mógłby być inny niż deklarowany) lub innych – adekwatnych do sytuacji.

⁷⁵³ Wskazywana w piśmie znak BKA.080.4.2023 / 149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

migracyjnego, - wojewoda nie jest organem kontrolnym, a odpowiedzi na jego wystąpienia do innych organów często są niejednoznaczne, nieterminowe, niepełne lub nie ma ich wcale, - często nie sposób (nawet po wydaniu zezwolenia i podjęciu pracy przez cudzoziemca) zweryfikować (przez organy kontrolne), gdzie dany cudzoziemiec aktualnie wykonuje pracę i czy w ogóle ją świadczy, - pracodawca nie realizuje wobec wojewodów obowiązków informacyjnych (powiadomień), a ten z kolei nie ma instrumentarium, by ten fakt stwierdzić i wszcząć procedurę uchylenia zezwolenia, - pracodawcy wykorzystują lukę prawną i składają cykliczne powiadomienia, przez wiele miesięcy przesuwając termin podjęcia pracy przez cudzoziemca, - w świetle obowiązujących przepisów, dopóki firma figuruje w KRS, uznaje się ją za funkcjonującą, nawet jeżeli adres jej siedziby jest tylko biurem wirtualnym, - rażąco niskie kary lub wręcz całkowita bezkarność zachęca do tworzenia kolejnych firm nie tylko narażających Skarb Państwa na wielomiliardowe straty, ale i na zachwianie bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i Europy, - badanie kwalifikacji cudzoziemca w procedurze wydania zezwolenia na pracę jest iluzoryczne bowiem to pracodawca ma obowiązek sprawdzenia umiejętności kandydata do pracy co rodzi pytania o jakość badania kwalifikacji w przypadku firm sprzedających zezwolenia w celu wyludzenia wiz wjazdowych do Schengen, - znakomita większość cudzoziemców, dla których pracodawcy występują do wojewodów o zezwolenia, nie podejmuje pracy w ogóle, - jedynie konsul i Straż Graniczna może ocenić wiarygodność cudzoziemca i ewentualnie odmówić wjazdu do Polski (i strefy Schengen). Z kolei Konsul RP w [...] w wiadomości e-mail z dnia 24 maja 2023 r. informował Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, że: *Odnoszę wrażenie, że zezwolenie na pracę otrzymuje każdy kto tylko się tylko po nie zgłosi do urzędu. Znane są nam przypadki agencji pośrednictwa pracy, które uzyskują po kilkaset zezwoleń na pracę. Nie jest tajemnicą, że dla agencji nie jest istotne, czy taki pracownik otrzyma wizę, bo i tak pobiera opłatę od potencjalnego pracownika za samo wystawienie zezwolenia. Paradoksalnie, odmowy przyznania wizy nie są chyba problemem dla takiej agencji, bo może wystąpić o kolejne zezwolenia tłumacząc to faktem, że złośliwy konsul nie wydał wcześniej wizy dla wymarzonego pracownika.*

Nawet jeśli sformułowania pierwotnego clarisu zostały później, kolejnym clarisem, przez MSZ złagodzone do kwestii porządkowych i interpretacyjnych⁷⁵⁴, a *de facto* sugerowania konsulom RP stosowania w przypadku odmowy wydania wizy jednakowego uzasadnienia dla różnych sytuacji, to nie zmienia to faktu, że jego zapisy (jednoznacznie odnoszące się przecież w pierwszym clarisie do zakazu badania m.in. kwalifikacji zawodowych i warunków wykonywania pracy) były niecelowe i wprowadzające w błąd, a przez to nierzetelne i zostały odwołane dopiero clarisem DK.3305.362.2023/1/76¹⁷⁵⁵ z dnia 25 października 2023 r.

W opinii NIK ustawodawca w art. 65 ust. 1 pkt 8 *uoc* pozostawił ocenę uzasadnienia celu lub warunków planowanego pobytu cudzoziemca w wyłącznej gestii wydającego wizę, a więc konsula RP i to jemu powierzył wydanie decyzji w tym procesie. To konsul RP dysponuje, jako jedyny z realizatorów czynności

⁷⁵⁴ Na taką intencję sporządzenia przedmiotowych clarisów wskazał również DGSZ w wyjaśnieniach zawartych w piśmie znak BKA.080.4.2023 / 149 z dnia 11 kwietnia 2024 r., stając na stanowisku, że: *celem wysłania clarisu było ujednoczenie praktyki konsulów w zakresie wskazywania powodów wydania decyzji o odmowie wydania wizy w celu wykonywania pracy, a także (...) z obu clarisów nie wynikał zakaz „weryfikowania zezwoleń” a dotyczyły one sposobu uzasadniania decyzji o odmowie wydania wizy, gdy wątpliwości konsulów wzbudza cel ubiegania się o wizę (praca).*

⁷⁵⁵ W brzmieniu: Departament Konsularny informuje, iż niniejszym anuluje się claris DK.3307.93.2021/1 z dnia 27.05.2021 r. dot. weryfikacji dokumentów uprawniających do podjęcia zatrudnienia na terytorium RP w procedurze wizowej.

składających się na proces wizowy w szerokim ujęciu, nie tylko kompletem dokumentów, ale i możliwością ich oceny przez pryzmat bezpośredniej rozmowy z aplikantem wizowym. Tylko konsul RP mógł zatem poznać i ocenić motywby cudzoziemca⁷⁵⁶, który np. porzucił trzykrotnie lepiej płatną, stałą pracę na rzecz pracy sezonowej w Polsce z minimalnym krajowym wynagrodzeniem, a także sprawdzić to, czy cudzoziemiec posiada w ogólności wiedzę, w jakim charakterze i w jakim zakładzie pracy będzie zatrudniony.

Sugerowanie więc konsulom RP, by nie oceniali kompetencji zawodowych aplikantów wizowych, a nawet jeśli mają w tym zakresie wątpliwości, to by nie używali do wykazania tego dedykowanych zapisów *uoc* naruszało, w ocenie NIK, wzmiankowany w pierwszym zdaniu tego akapitu przepis. Taką opinię przedstawił w clarisie AMB.TASZ.082.1.2023/3 z dnia 20 września 2023 r. Konsul RP w [...]: (...) *Realizacja ww. zalecenia DK MSZ, tj. brak możliwości weryfikacji przez konsula kwalifikacji/kompetencji pracownika oznaczałoby, że przy wydanym zezwoleniu na pracę w przypadku np. kierowcy TIR konsul nie może/nie powinien wymagać od zainteresowanego okazania prawo jazdy stosownej kategorii. W myśl tych wytycznych wątpliwości konsula nie powinien wzbudzać np. przypadek, kiedy na stanowisko profesora katedry fizyki udaje się petent o jedynym doświadczeniu zawodowym jako kominiarz. Nie w kompetencji konsula leży bowiem wg. ww. clarisu DK weryfikacja kwalifikacji zawodowych wnioskodawcy posiadającego zezwolenie na pracę. Stosowanie ww. wytycznych stwarza daleko idące pole do nadużyć w wydawaniu wiz na podstawie zezwoleń na pracę i ogranicza ustawowe kompetencje konsula.*

Co więcej, wydanie opisywanych clarisów mogło przyczynić się do ograniczenia przejrzystości w systemie wydawania wiz w niemożliwej do oszacowania skali (co pośrednio potwierdzają informacje⁷⁵⁷ Konsula RP w [...]: *Od tej pory staraliśmy się uzasadniać odmowy tzw. zagrożeniem migracyjnym ze strony wnioskodawcy, a nie brakiem kwalifikacji, czy wątpliwościami co do wiarygodności rzekomego przyszłego pracodawcy – nawet jeżeli je mieliśmy*), dając fałszywy obraz, jakoby system wydawania pozwoleń na pracę, zaświadczeń o wpisie zezwolenia na pracę sezonową czy oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi „generował” wyłącznie wiarygodne dokumenty. NIK wskazuje przy tym, że nie tylko wśród aplikantów wizowych, ale również wśród urzędników państw przychylnie patrzących na emigrację zarobkową swoich obywateli, występowało przeświadczenie o tym, że płacąc bardzo wysokie kwoty pośrednikowi za pozyskanie zezwolenia na pracę w Polsce, cudzoziemiec może być niemal pewien uzyskania pozytywnej decyzji wizowej⁷⁵⁸.

(akta kontroli str. 3650-3677, 15687, 16464-16501, 16526-16541, 16575
plik - 370)

NIK ocenia, że rosnąca skala działalności nieuczciwych pośredników i przedsiębiorców oferujących fikcyjne zatrudnienie obcokrajowcom wraz ze wzrastającą liczbą składanych wniosków wizowych nie uzasadniała, jak również nie uzasadniały tego żadne inne przesłanki, by w jakikolwiek sposób, poprzez

⁷⁵⁶ A to przecież cudzoziemiec, a nie pośrednik składający dokumentację w urzędzie wojewódzkim, ma w świetle przepisów, uzasadnić przed konsulem RP cel lub warunki planowanego pobytu.

⁷⁵⁷ Przekazane w piśmie bez znaku z dnia 20 marca 2024 r.

⁷⁵⁸ W Notatce informacyjnej ze spotkania z Ambasadorem [...] w Warszawie z dnia 12 maja 2023 r. znalazło się stwierdzenie: *Ambasador zwrócił uwagę na niezadowolenie oraz skargi potencjalnych emigrantów zarobkowych, a przede wszystkim agencji pośrednictwa, wynikające z faktu, że uzyskanie zezwolenia na pracę nie jest równoznaczne z otrzymaniem wizy do Polski. Wskazywał na powszechne niezrozumienie braku automatyzmy w tym zakresie.*

incydentalny i wycinkowy claris (zamiast np. kompleksowej inicjatywy ustawodawczej), wpływać na kompetencje i swobodę oceny wniosków wizowych przez konsulów. Nawet jeśli wizją MSZ było tylko i wyłącznie kierunkowe wskazanie konsulom innego podejścia do uzasadniania powodów odmowy wydawania wiz, to sposób jej realizacji był nieprawidłowy, a użyte sformułowania wprowadzały w błąd.

Nadzorujący DK, były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, zeznał⁷⁵⁹, co samo w sobie stanowi w ocenie NIK stan nieprawidłowy, że *nic nie wiedział o przedmiotowym clarisie*, a także, po okazaniu w trakcie przesłuchania clarisu, że: *Mail nie stanowi w mojej ocenie ingerencji w niezależność konsula. Pani Dyrektor niczego nie nakazuje, a nawet nie sugeruje. Przedstawia jedynie przepisy prawa w tym zakresie. W świetle zebranych dowodów NIK nie może podzielić powyższych wyjaśnień, wskazując, że organizacja spraw konsularnych w MSZ była w badanym okresie tak dalece wadliwa, że umożliwiała jednej osobie, bez dokonania analiz prawnych i bez wiedzy nadzorującego Sekretarza Stanu, która wobec treści udzielonych wyjaśnień, mogłaby z resztą nie zapobiec podjętemu działaniu, wpłynąć na sposób rozpatrywania wniosków wizowych i wydawania decyzji w tych sprawach w placówkach na całym świecie.*

(akta kontroli str. 20661-20669)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą: byli członkowie dyrekcji DK: Marcin Jakubowski i Beata Brzywczy, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych były Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

25. W okresie objętym kontrolą MSZ nie stworzył regulacji pozwalających na identyfikowanie, procedowanie i dokumentowanie wniosków wizowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 WKW⁷⁶⁰, co było działaniem nierzetelnym. Choć Dyrektor DK Marcin Jakubowski wyjaśnił⁷⁶¹, że: *Nie ma przepisów precyzujących kolejność i zasady przyjmowania wniosków wizowych, ministrowie muszą mieć jakieś możliwości określania priorytetów dla jakichś wniosków*, to później zeznał⁷⁶², że: *W MSZ nie opracowano wewnętrznych wytycznych, co do korzystania z art. 9 ust. 3 ponieważ nie identyfikowano tego jako systemowy problem.*

(akta kontroli str. 20105-20125)

Brak szczegółowych uregulowań w ww. zakresie umożliwił wielokrotne, nietransparentne ingerowanie w pracę konsulów RP poprzez kierowanie do nich, przede wszystkim przez Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego i Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, nieposiadających uzasadnienia dyspozycji faktycznego skorzystania bądź rozważenia skorzystania z ww. przepisu w celu umożliwienia wskazanym⁷⁶³ cudzoziemcom lub grupom cudzoziemców złożenia wniosku wizowego poza kolejnością⁷⁶⁴. Nie sprzyjało to, zdaniem NIK,

⁷⁵⁹ Protokół przesłuchania świadka KST.411.3.1.2023 z dnia 10 kwietnia 2024 r.

⁷⁶⁰ W brzmieniu: W uzasadnionych pilnych przypadkach konsul może zezwolić osobie ubiegającej się o wizę na złożenie wniosku bez uprzedniego umówienia się na spotkanie albo spotkanie odbywa się natychmiast.

⁷⁶¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Marcina Jakubowskiego z dnia 13 marca 2024 r.

⁷⁶² Protokół przesłuchania świadka KST.411.3.1.2023 z dnia 17 kwietnia 2023 r.

⁷⁶³ Dane cudzoziemców były przekazywane do MSZ bez określonego trybu, z użyciem m.in. prywatnych adresów e-mail i komunikatorów internetowych, przez m.in. posłów RP, osoby prywatne, przedsiębiorców, firmy pośrednictwa pracy, organizacje międzynarodowe. W okresie objętym kontrolą o

⁷⁶⁴ W okresie objętym kontrolą Zastępcza Dyrektora DK Beata Brzywczy przekazała konsulom RP otrzymane od Ministra Piotra Wawrzyka, jego współpracowników, także z pośrednictwem Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego, dane nie mniej niż 548 obcokrajowców, w celu umożliwienia im złożenia wniosków wizowych

możliwości obiektywnej oceny sytuacji przez konsulów RP i podjęciu właściwej decyzji co do skorzystania z przysługujących im na podstawie ww. przepisu uprawnień.

Pośrednicząc w przekazywaniu dyspozycji pomiędzy interesariuszem a placówką zagraniczną RP, Dyrektor DK i Zastępca Dyrektora DK w przeważającej większości przypadków nie posiadali i nie pozyskiwali, a przez to nie byli w stanie udzielić konsulom RP dodatkowych informacji, czy wyjaśnień co do sytuacji poszczególnych cudzoziemców, w tym okoliczności mogących ewentualnie uzasadnić skorzystanie przez konsula RP z art. 9 ust. 3 WKW albo usunąć pojawiające się u konsulów RP wątpliwości⁷⁶⁵.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że sformułowania stosowane w korespondencji w opisywanym zakresie, choć najczęściej nadawano im brzmienie prośby, to poprzez występowanie stosunku podległości pomiędzy adresatem i nadawcą, dyspozycje przekazywania informacji zwrotnej i powoływanie się na osobę Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka miały charakter faktycznie wiążącej dyspozycji i polecenia służbowego⁷⁶⁶, a co najmniej z taką intencją były kierowane i jako takie mogły być traktowane. Zarówno Dyrektor DK Marcin Jakubowski, jak i Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy traktowali⁷⁶⁷ prośby byłego Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka jako polecenia służbowe.

Opisany stan rzeczy miał, w ocenie NIK, charakter patologiczny – był nietransparentny, nosił znamiona uznaniowości, budził niedające się merytorycznie wyjaśnić wątpliwości co do motywów i intencji poszczególnych interesariuszy ww. procesu, a także bezpośrednio i negatywnie ingerował w swobodę doboru metod i form, w jakich konsulowie RP mogli realizować przysługujące im uprawnienia ustawowe.

NIK zwraca uwagę, że choć w wiadomości e-mail z dnia 2 marca 2023 r. Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy przekazała Konsulowi RP w Doha, że: *przyjąć wnioski poza kolejnością konsul oczywiście zawsze może (adnotacja taka powinna jednak pojawić się w jakimś odrębnym dokumencie – zalecamy prowadzenie odrębnego rejestru takich wniosków ze wskazaniem, kto, kiedy*

w trybie ekstraordynaryjnym, z pominięciem obowiązujących w placówkach uregulowań. Dane kolejnych nie mniej niż 343 obcokrajowców przekazano konsulom RP w wyniku interwencji różnych osób trzecich i podmiotów podejmujących próby wpływania na działania podejmowane przez MSZ. Dane kolejnych nie mniej niż 618 obcokrajowców zostały przekazane konsulom RP w wyniku działań podejmowanych przez MSZ w związku z działalnością spółek grupy [...], co zostało szerzej opisane w innej nieprawidłowości.

⁷⁶⁵ Na pytanie Konsula RP w [...] zadane drogą mailową w dniu 9 grudnia 2022 r. w związku z przekazaniem mu w dniu 8 grudnia 2022 r. listy cudzoziemców z prośbą o zapewnienie sprawnego przyjęcia i przekazane informacji zwrotnej: *Rozumiemy, że w związku z tą prośbą możemy bez konsekwencji i lawiny próśb od innych podmiotów złamać zasadę losowań terminów. Bardzo proszę o potwierdzenie.* Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy odpowiedziała w dniu 9 grudnia 2022 r.: *Jakoś z pewnością muszą sobie Państwo z tym poradzić.*

⁷⁶⁶ W korespondencji do konsulów RP umieszczano następujące, przykładowe, sformułowania: - (...) o wyznaczenie szybszych terminów przyjęcia wniosków wizowych od nw. osób (praca)., - Pan Minister wczoraj przekazał Dyrektorowi, że konsulowie nie wyznaczyli spotkań dla tych osób, Dyrektor zobowiązał mnie do sprawdzenia – czy mogłabym prosić o napisanie mi, kiedy te osoby przyjmiecie?., - Pan Dyrektor M. Jakubowski otrzymał od Pana Ministra P. Wawrzyka prośbę o umożliwienie przez ww. szybkiego złożenia wniosku wizowego. Zachęcam więc do skorzystania z przysługujących Panu możliwości przyjęcia ww. wnioskodawcy nawet jeżeli nie jest jeszcze zapisany na spotkanie., - Ponieważ są to pojedyncze nazwiska (...) a w sprawach tych jak wskazał Pan Minister nic nie ruszyło od wielu tygodni, uprzejmie proszę o skorzystanie z przysługujących Państwu uprawnień i przyjęcie tych osób (zakładam, że są zapisani w kolejce oczekujących na przydzielenie terminu) z pominięciem kolejności. Uprzejmie proszę o przekazanie mi informacji zwrotnej w odpowiedzi na ten mail, kiedy ww. osobom zostanie umożliwione złożenie wniosków., - Będę wdzięczna za umożliwienie jak najszybszego złożenia wniosków wizowych., - Pan Minister P. Wawrzyk zobowiązał nas do przekazania Państwu próśb o zapewnienie sprawnego przyjęcia nw. osób ubiegających się o wizy.

⁷⁶⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Marcina Jakubowskiego z dnia 13 marca 2024 r. oraz Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 17 kwietnia 2024 r.

i dlatego zdecydował o przyjęciu wniosku poza kolejką, co jest zabiegiem prewencyjnym i gwarantującym przejrzystość procedur, zwłaszcza wobec oskarżeń dot. korupcji), powinno być jednak to uzasadnione; nie można wykluczyć, że dowiedzenie się o przyjęciu wniosku rozejdzie się i na taki precedens będą powoływały się inne podmioty (ta sama branża lub inna), to tego typu instrukcja nie została przekazana innym konsulom RP, zaś autorka wyjaśniła⁷⁶⁸ jej sporządzenie chęcią dzielenia się własnym doświadczeniem i własnymi praktykami, stając na stanowisku, że konsulowie mają swobodę doboru metod i form, w jakich chcą realizować przysługujące im uprawnienia. Oceniając pozytywnie zarówno chęć dzielenia się przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy własnymi doświadczeniami pozyskanymi w okresie pracy konsularnej, jak i same rozwiązania, NIK nie znajduje uzasadnienia dla braku szerokiego i oficjalnego ich rozpowszechnienia. W ocenie NIK brak było przeszkód formalnych, by tego typu rekomendacje wprowadzić – w miejsce nierzetelnej i nietransparentnej polityki wspierania prawie wyłącznie interesariuszy posiadających możliwość oddziaływania na MSZ. NIK nie podziela przy tym stanowiska⁷⁶⁹ przedstawionego przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej jakoby MSZ nie posiadało w tym zakresie dostatecznej wiedzy oraz kompetencji ustawowych, bowiem w bezpośredniej kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych, a tym samym urzędu go obsługującego, przez cały okres objęty kontrolą pozostawał nadzór nad pracą konsulów RP, w tym nad kierunkami i zasadami jej wykonywania.

(akta kontroli str. 3650-3677, 14789-14807)

Były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, zeznał kontrolerom NIK⁷⁷⁰, że sytuacje przekazywania konsulom RP opisanych wyżej próśb, nie miały negatywnego charakteru i były bezpośrednią reakcją na pojawiające się problemy w funkcjonowaniu różnych podmiotów gospodarczych. W kontekście potrzeby bardziej szczegółowych uregulowań dodał, że: *Specyfika opisywanych sytuacji polega na tym, że może być nieograniczona w zasadzie liczba sytuacji z powodu których potrzebne jest szybkie przyjęcie wniosku. Owszem można stworzyć pewien katalog takich sytuacji, ale co należałoby zrobić, gdyby pojawiły się okoliczności w katalogu nie wymienione. Odmowa szybkiego przyjęcia wniosków wizowych mogłaby doprowadzić do upadłości danego podmiotu i zwolnień grupowych.* NIK nie podziela poglądu świadka i stoi na stanowisku, że to nie katalog sytuacji w pierwszej kolejności wymagał uregulowania⁷⁷¹, ale sposób postępowania z nimi. Konsulowie RP, zdaniem NIK, powinni otrzymywać materiały uargumentowane, z których zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą mogliby wnioskować o pilności przypadku, nie zaś takie, w których jedynym argumentem jest fakt, że wnioskodawcy udało się dotrzeć do właściwych osób w MSZ i uzyskać ich protekcję. NIK ocenia, że wzmiankowana jako przykład analiza ryzyka upadłości podmiotu z uwagi na brak możliwości szybkiego pozyskania zagranicznych pracowników nie leżała po stronie MSZ⁷⁷², a tym bardziej konsulów, a ewentualne zidentyfikowanie takich ryzyk (bardziej, zdaniem NIK, wobec branż, nie zaś pojedynczych przedsiębiorców) powinno być raczej przyczynkiem do podjęcia działań systemowych, a nie wybiórczych,

⁷⁶⁸ W piśmie znak BKA.080.4.2023/149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

⁷⁶⁹ W piśmie znak BKA.080.4.2023/149 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

⁷⁷⁰ Protokół przesłuchania świadka KST.411.3.1.2023 z dnia 16 kwietnia 2024 r.

⁷⁷¹ Ten mógł zostać uregulowany w trybie art. 77 ust. 10 i 11 uoc co również nie miało miejsca i pośrednio zostało opisane w innej nieprawidłowości.

⁷⁷² Kontroli nie przekazano także żadnych materiałów, na podstawie których można byłoby podjąć się analizy ryzyka upadłości jakiegokolwiek podmiotu.

nietransparentnych i doraźnych. Prezentowany przez byłego Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka pogląd jakoby priorytetowe pozyskanie do Polski grupy niewykwalifikowanych pracowników cudzoziemskich mogło jakkolwiek podmiot uratować przed upadłością, NIK ocenia jako skrajnie mało prawdopodobny i oderwany do realiów ekonomicznych.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą członkowie dyrekcji DK Marcin Jakubowski i Beata Brzywczy, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau. Dodatkowo ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk ponosi w ocenie NIK odpowiedzialność z tytułu przekroczenia uprawnień wobec formułowania zaleceń dla konsulów, podczas gdy takich uprawnień nie posiadał.

26. W okresie co najmniej od października 2021 r. do marca 2023 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, w sposób niezgodny z prawem, niecelowy i nierzetelny protegowano działalność spółek grupy [...] poprzez stosowanie wobec polskich placówek konsularnych w Doha, Abu Zabi, Singapurze, Bangkoku, Tajpej, Dżakarcie, Nairobi i Manili zorganizowanych, systematycznych i rozciągniętych w czasie praktyk, takich jak:

- przekazywanie pisemnych poleceń przyjmowania wniosków wizowych, od wskazanych cudzoziemców, którzy uzyskali zezwolenie na pracę za pośrednictwem spółek z grupy [...], poza kolejnością wynikającą z przyjętego w placówce systemu rejestracji, a przez to z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 3 WKW,
- zobowiązanie konsulów RP do informowania o ilości rozpatrzonych wniosków złożonych przez cudzoziemców zrekrutowanych przez [...] oraz pilnego składania wyjaśnień w związku ze skargami przedstawicieli [...],
- ustalanie, w bezpośredniej konsekwencji wystąpień i nacisków przedstawicieli [...], limitów minimalnych ilości rozpatrywanych wniosków wizowych.

W latach 2018-2024 (I kw.⁷⁷³) osoby zrekrutowane przez spółki z grupy [...] złożyły odpowiednio 483, 716, 476, 832, 1754, 929 i 140 wniosków wizowych, na podstawie których wydano odpowiednio 380, 644, 393, 589, 1503, 663 i 78 wiz⁷⁷⁴; najwięcej wiz wydano w placówkach w Dżakarcie (gdzie procent odmów wynosił średnio w badanym okresie 4%) i New Delhi.

(akta kontroli str. 14788)

W dniu 24 listopada 2021 r. II Sekretarz w Wydziale Ruchu Osobowego⁷⁷⁵ Departamentu Konsularnego⁷⁷⁶ przekazała za pośrednictwem poczty elektronicznej konsulom RP w Singapurze, Doha i Abu Dhabi listy obejmujące dane 618 cudzoziemców, dla których zezwolenia na pracę pozyskały spółki [...], prosząc o wyszukanie ich na listach osób oczekujących na losowanie i priorytetowe rozpatrzenie złożonych przez nich wniosków wizowych.

(akta kontroli str. 14728-14744)

⁷⁷³ Dokładnie do dnia 29 marca 2024 r.

⁷⁷⁴ Ponadto, w tym okresie dwa wnioski wizowe zostały wycofane, a pozostałych nie rozstrzygnięto.

⁷⁷⁵ Dalej także: WRO DK.

⁷⁷⁶ [...].

Te same listy, wraz z informacją o grupie [...] oraz jej kontrahentach, zostały w dniu 11 października 2021 r. przekazane⁷⁷⁷ przez adwokata reprezentującego [...] ⁷⁷⁸ Sekretarzowi Stanu Piotrowi Wawrzykowi, który przekazał je ówczesnemu Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu, a ten – Zastępcy Dyrektora DK Beacie Brzywczy.

(akta kontroli str. 14496-14498)

Była Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy sporządziła (po zebraniu informacji od konsulów RP) analizę⁷⁷⁹, w której umieściła zapisy mówiące, że: *jest 9 filii tego samego podmiotu (...); oznacza to, że typują sobie te województwa, w których najszybciej się różne sprawy załatwia i tam lokują siedzibę (...), jeżeli prawdą jest to, co mówił konsul z Singapuru, że firma za każdego zrekrutowanego pracownika bierze kilkanaście do 30 tys. złotych, to jest to ogromny biznes (...), konsulowie wskazywali, że dawanie preferencji jakiegokolwiek z podmiotów (pracodawców/agencji) jest nieuczciwe, myślę jednak, że tutaj przesłanką będzie (może być) istotność pracodawcy finalnego (przedsiębiorstwa rybne, czy firma od mebli), bowiem każdy z nich jest dużym eksporterem, a także zaproponowała priorytetowe potraktowanie wniosków cudzoziemców zrekrutowanych przez [...]. Akceptując propozycje sporządzone przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, Dyrektor DK Marcin Jakubowski stwierdził: *Dziękuję i generalnie jestem, za ale zgodnie z ustaleniami z ministrem nie robmy wszystkich wniosków tylko część, żeby widać było, że proces ruszył. Nie chcemy tworzyć wrażenia, że jak firma się poskarży to proces rusza, bo byłby to precedens i zachęta dla innych do podobnych nacisków.**

(akta kontroli str. 14544-14549)

Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy przesłuchana w NIK zeznała⁷⁸⁰, że choć otrzymała od Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego listę cudzoziemców, to nie wie, skąd ten ją otrzymał i nie wie, ile ostatecznie wniosków zostało przyjętych, ponieważ jej nie śledziła. Zeznała również, że choć wiedziała, że chodzi o firmę [...], to nie pytała, co to za firma ani jej nie sprawdzała. NIK zwraca uwagę, że przygotowana przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy analiza i rekomendacja przekazania konsulom RP prośby opisanej w poprzednim akapicie, a także kolejne działania, podejmowane w marcu i kwietniu 2022 r., a opisane w kolejnych akapitach, stoją w jawnej sprzeczności ze złożonymi zeznaniami. Dyrektor DK Marcin Jakubowski wyjaśnił⁷⁸¹ jedynie, że firmę [...] kojarzy i być może była rekomendowana przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, który zeznał⁷⁸² z kolei, że: *Nazwy firmy [...] nie znam, pierwszy raz ją słyszę. Nie pamiętam abym uczestniczył w spotkaniach z tą firmą lub innymi firmami HR. Nie pamiętam, czy były spotkania moich pracowników z takimi firmami.*

(akta kontroli str. 20105-20125, 20209-20224, 20671-20678)

NIK wskazuje, że ww. działania MSZ natychmiast wzbudziły wątpliwości Konsula RP w [...], który wskazał⁷⁸³, że firmy mające przełożenie na szczebel polityczny,

⁷⁷⁷ Jako załącznik do wiadomości e-mailowej o treści: [...] zgodnie z ustaleniami, przesyłam Panu Ministrowi dokumenty i załączniki dotyczące działalności spółki [...].

⁷⁷⁸ [...].

⁷⁷⁹ W formie e-maila, którego Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy przesłała Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu w dniu 19 listopada 2021 r.

⁷⁸⁰ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

⁷⁸¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień Marcina Jakubowskiego z dnia 13 marca 2024 r.

⁷⁸² Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

⁷⁸³ E-mailem z dnia 24 listopada 2021 r.

takie jak [...] próbują wpływać na działania konsulów RP, a także poinformował, że: *Prosiłmy w rozmowach z [...], o ile mają jakieś przełożenie na decydentów, by prosili o wzmocnienie placówek wizowych.* Negatywnie do tych działań odniósł⁷⁸⁴ się również Konsul RP w [...] informując, że: *Rozmaici pośrednicy pobierają opłaty idące w tysiące dolarów od wniosku i nie rezygnują łatwo z potencjalnego zarobku. (...) Faworyzowanie jednej firmy w tej sytuacji szybko spowoduje pytania o zasady funkcjonowania systemu. (...) Należy się zatem spodziewać, że za chwilę zaczną płynąć wobec nas zarzuty o korupcję.*

NIK ocenia, że pozyskanie, w wyniku nieokreślonych ustaleń pomiędzy adwokatem reprezentującym [...] ⁷⁸⁵ a Sekretarzem Stanu Piotrem Wawrzykiem, przez [...] wsparcia MSZ dla swoich działań, zachęciło osoby reprezentujące ten podmiot do dalszych działań lobbingsowych, które z kolei w sposób przynajmniej pośredni przełożyły się na pracę DK i konsulów RP, którzy w ten sposób mogli być utrzymywani w poczuciu potrzeby specjalnego traktowania działalności tego podmiotu.

(akta kontroli str. 14525)

W dniu 24 lutego 2022 r. pracownik⁷⁸⁶ kancelarii adwokackiej reprezentującej [...] ⁷⁸⁷ przekazała pocztą elektroniczną (wiadomość e-mail) Sekretarzowi Stanu Piotrowi Wawrzykowi informację⁷⁸⁸ o małej skuteczności wydawania wiz i braku terminów na spotkania z konsułami RP wraz z prośbą o: *pilną możliwość otwarcia dedykowanej osobnej ścieżki odbywania spotkań w wyżej wymienionych konsultantach⁷⁸⁹ na poziome 15-20 spotkań tygodniowo⁷⁹⁰.* W związku z powyższą wiadomością, konsulowie RP w Doha, Abu Dhabi i Nairobi zostali w dniu 25 lutego 2022 r. w trybie pilnym poproszeni wiadomością e-mail przez Radcę-ministra w WRO DK⁷⁹¹ o ustosunkowanie się do zarzutów kancelarii adwokata reprezentującego [...] ⁷⁹² odnośnie ich działalności, a także przedstawienie informacji co do ilości przyjmowanych wniosków wizowych, obsłużonych wniosków wizowych klientów [...] i powodów odmów wydania wiz. W tym samym dniu konsulowie RP w Bangkoku i Dżakarcie zostali poproszeni przez II Sekretarza w WRO DK⁷⁹³ o informacje co do dziennych i tygodniowych limitów wniosków wizowych. Konsul RP przyjmujący najmniej wniosków wizowych został wezwany do złożenia wyjaśnień⁷⁹⁴. Pozyskane w ramach ww. korespondencji odpowiedzi zostały przeanalizowane przez Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy i wraz z komentarzami i rekomendacjami przekazane Dyrektorowi DK Marcinowski Jakubowskiemu w wiadomości e-mail w dniu 4 marca 2022 r. W ocenie NIK bezpośrednio posłużyły one sformułowaniu w dniu 1 kwietnia 2022 r. wobec Konsula RP w Bangkoku e-mailowego polecenia zwiększenia ilości rozpatrywanych wniosków wizowych do 100 tygodniowo.

⁷⁸⁴ E-mailem z dnia 25 listopada 2021 r.

⁷⁸⁵ [...].

⁷⁸⁶ [...].

⁷⁸⁷ [...].

⁷⁸⁸ NIK wskazuje, że nie jest możliwe określenie przez kogo ww. informacja została zredagowana, natomiast cała treść przekazanej do MSZ informacji umieszczono w cudzysłowie.

⁷⁸⁹ Pisownia oryginalna. Przyp. NIK.

⁷⁹⁰ Wiadomość ta została przesłana przez Ministra Piotra Wawrzyka do Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego, a ten przekazał ją Zastępcy Dyrektora DK Beacie Brzywczy.

⁷⁹¹ [...].

⁷⁹² [...].

⁷⁹³ [...].

⁷⁹⁴ E-mail z dnia 4 marca 2022 r. Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy do II Sekretarza w WRO DK [...]: Napiszcie do [...], że ma wytłumaczyć się z tej liczby wniosków – tam są dwaj konsulowie, więc nie wiem co oni robią. Mają zwiększyć liczbę przyjęć i ma to być zauważalne.

(akta kontroli str. 14486, 14492-14495, 14504-14515, 14523-14524)

Z kolei, w dniu 28 marca 2022 r., w wyniku bezpośredniej interwencji⁷⁹⁵ za pośrednictwem wiadomości e-mail pracownika [...] i spotkania, które Naczelnik Wydziału Ruchu Osobowego DK⁷⁹⁶ odbyła z przedstawicielem [...] w dniu 9 marca 2022 r., konsulowie RP w Doha, Abu Dhabi, Singapurze i Dżakarcie zostali poproszeni o informację: *jaka jest obecnie skala wniosków składanych via [...], a także jaka jest ogółem liczba wniosków do pracy w puli losowania.*

(akta kontroli str. 14504-14515)

NIK zwraca uwagę, że współpraca MSZ z [...] została podjęta pomimo posiadania informacji z dnia 12 sierpnia 2020 r.⁷⁹⁷ o tym, że grupa zrekrutowanych przez [...] cudzoziemców zamiast podjąć pracę w Polsce złożyła wnioski o azyl w Niemczech, a także pomimo wiedzy o podejmowanych przez przedstawicieli [...] próbach wpływania na decyzje konsulów RP, np. poprzez składanie na nich skarg⁷⁹⁸.

(akta kontroli str. 14560-14561, 14572-14573)

O fakcie rozpoczęcia specjalnego traktowania spółek grupy [...] świadczyło, zdaniem NIK, również to, że przekazana kontrolerom NIK korespondencja wskazuje na to, że do dnia 11 października 2021 r., a więc do dnia przekazania przez adwokata reprezentującego [...] Sekretarzowi Stanu Piotrowi Wawrzykowi list cudzoziemców, działalność spółek grupy [...] traktowana była neutralnie, a kierowane do MSZ i konsulów RP prośby i naciski były buforowane⁸⁰⁰ i nie były przedmiotem ekstraordynaryjnych działań. NIK nie znajduje w przekazanej dokumentacji uzasadnienia dla zmiany sposobu traktowania wniosków wizowych cudzoziemców zrekrutowanych przez spółki z grupy [...], a także nie znajduje uzasadnienia dla pilnego rozpatrzenia ich wniosków w trybie art. 9 ust. 3 WKW i stoi na stanowisku, że takim uzasadnieniem nie mogła być „wola kierownictwa”⁸⁰¹ MSZ.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Rafał Wiśniewski, w odpowiedzi na pytania NIK, wyjaśnił⁸⁰², że: *zarówno obecne kierownictwo resortu, jak i kierownictwo Departamentu Konsularnego nie ma bezpośredniej wiedzy o faktach, o jakich mowa w skierowanym do MSZ piśmie (...), a wkład do odpowiedzi na pytania NIK dotyczące [...] został przygotowany przez poprzednią dyrekcję DK.*

NIK nie zgadza się z przedstawioną w powyższych wyjaśnieniach, interpretacją art. 9 ust. 3 WKW jakoby do swobodnego uznania konsula należało, jakie okoliczności, zdarzenia lub stany faktyczne będzie on uznawał za uzasadniające możliwość przyjęcia wniosku w tym trybie, a wobec tego nie mogło być uznawane za naruszenie prawa przekazanie do konsula prośby Ministra o skorzystanie z przysługujących mu uprawnień. NIK wskazuje, że konsulom RP przekazywano listy nazwisk cudzoziemców prosząc o rozpatrzenie wniosków

⁷⁹⁵ E-mail z dnia 28 marca 2022 r. pracownika [...] do wiadomości kancelarii adw. [...]: W załączeniu przesyłam raport losowań w Konsulatach RP o których rozmawialiśmy na spotkaniu. Analizując losowania z 2 poprzednich tygodni nie ma zmian na lepsze.

⁷⁹⁶ [...].

⁷⁹⁷ E-mail Konsula RP w [...] do WRO DK z dnia 12 sierpnia 2020 r.

⁷⁹⁸ E-mail przedstawiciela [...] do WRO DK z dnia 16 września 2019 r.

⁷⁹⁹ [...].

⁸⁰⁰ E-maile WRO DK do przedstawicieli [...] z dnia 2 kwietnia 2019 r. i 16 września 2019 r.

⁸⁰¹ Jak to zostało ujęte we wzmiankowanej wcześniej wiadomości e-mail do konsulów RP z dnia 24 listopada 2021 r.

⁸⁰² W piśmie znak BKA.080.4.2023/146 z dnia 9 kwietnia 2024 r.

wizowych przynajmniej części z nich w określonym terminie nie prezentując żadnego uzasadnienia poza zdaniem: *Mając na uwadze, że ww. osoby mają podjąć pracę w dużych polskich przedsiębiorstwach, wolą kierownictwa resortu jest, aby zapewnić możliwość rozpatrzenia co najmniej części złożonych wniosków wizowych.* Zdaniem NIK nie można mówić w tym kontekście o uzasadnionym pilnym przypadku, który *nota bene*, ze względu na użycie sformułowania „przypadek”, zarezerwowany powinien być dla sytuacji wyjątkowych i jednostkowych.

NIK nie podziela też stanowiska⁸⁰³ DGSZ, który udzielając wyjaśnień w zakresie przedmiotowej kwestii, przytoczył odpowiedź przygotowaną przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, jakoby: *nie dochodziło więc do „protegowania” działalności konkretnego podmiotu, o ile wcześniej Minister nadzorujący pion konsularny uznał, że utrudnienia w możliwości złożenia wniosków wizowych przez przyszłych pracowników polskich przedsiębiorstw, w których pracę mieli oni podjąć nie leżały w interesie Polski i sytuacja wymagała weryfikacji ustalonych limitów.* Zidentyfikowane utrudnienia były, zdaniem NIK, wynikiem niedostosowania możliwości konsulatów RP do obsługi rosnącej kolejki wniosków wizowych przy jednoczesnym braku uregulowań prawnych i administracyjnych pozwalających na jej regulowanie w duchu maksymalizacji korzyści dla gospodarki i przeciwdziałania zjawisku *visa-shopping* oraz nielegalnej migracji. Polecenie przyspieszonego rozpatrywania wniosków wizowych cudzoziemców zrekrutowanych przez konkretne podmioty, nawet jeśli odbywało się łącznie z polecaniem zwiększenia liczby przyjmowanych wniosków ogółem, nie było zgodną z prawem, rzetelną i transparentną odpowiedzią na zidentyfikowane trudności.

NIK poddaje w wątpliwość prezentowane przez MSZ wyjaśnienia DGSZ, że⁸⁰⁴: *ponieważ polityka wizowa i jej priorytety nie wynikały z żadnych dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów, choćby jako komponent polityki migracyjnej, zarówno konsulowie samodzielnie, jak i nadzorujący ich Minister mogli takie priorytety ustalać w zakresie zapewnienia dostępności urzędów konsularnych i zwraca uwagę, że ustalone przez DK MSZ i nadzorującego Ministra priorytety miały charakter podmiotowy – protegowały w sposób nietransparentny, nieuzasadniony i nierzetelny działalność wybranych podmiotów – nie zaś przedmiotowy – oparty na obiektywnych przesłankach i niefaworyzujących zasadach.*

(akta kontroli str. 14472-14480)

NIK nie neguje, podnoszonego we wzmiankowanym wcześniej piśmie DGSZ, prawa do podejmowania przez różnych interesariuszy prób kontaktu z MSZ, czy z placówkami dyplomatycznymi. Należy wszakże zaznaczyć, że w większości wynikały one właśnie z braku skutecznego nadzoru nad działalnością konsularną objawiającego się przede wszystkim dopuszczeniem do przytłoczenia placówek wnioskami wizowymi potencjalnych migrantów zarobkowych przygotowanymi z pomocą nieuczciwych pośredników, którzy z użyciem szkodliwych skryptów, przy braku skutecznego przeciwdziałania MSZ, sparaliżowali działanie i *de facto* zawłaszczyli funkcjonalność systemów informatycznych MSZ (e-konsulat) służących rejestrowaniu i procedowaniu spraw wizowych. Potwierdza to z resztą treść załączonych wiadomości: - *Ani ja ani Ona nie miałyśmy świadomości jak bardzo jest oblegana nasza ambasada w RPA*⁸⁰⁵, - *Problemem dla naszych*

⁸⁰³ Wyrażonego w piśmie znak BKA.080.4.2023/146 z dnia 9 kwietnia 2024 r.

⁸⁰⁴ Jak wskazano w piśmie BKA.080.4.2023/146 z dnia 9 kwietnia 2024 r.

⁸⁰⁵ E-mail z dnia 18 marca 2024 r.,

pracowników jest to, że od lutego 2022 roku z jakiegoś powodu rejestracja dla zwykłych ludzi jest trudna lub wręcz nierealna, - Od 3 tygodni próbujemy umówić spotkanie w systemie e-konsulat. Pomimo informacji, że w każdy piątek o godz. 14:00 uwalnianie są nowe spotkania dotychczas nie udało się nam zaobserwować ani jednego terminu (są tylko dodawane nowe terminy dla paszportów służbowych, oraz na wyjazdy służbowe i konferencje, a i one rozchodzą się w 5 min.). Na marginesie, NIK zwraca uwagę, że przekazana NIK korespondencja nie wskazuje, by którykolwiek z jej nadawców spotkał się z tak pozytywną i sprawczą reakcją MSZ, co [...].

(akta kontroli str. 14590-14638)

W kontekście przekazanych wyjaśnień nie może się również utrzymać pogląd MSZ jakoby o braku specjalnego traktowania [...] świadczyły dalsze skargi tego podmiotu na utrudnienia w dostępie do procedury wizowej. Wynikały one bowiem nie z tego, że do takich praktyk nie dochodziło na poziomie DK, ale z tego, że budziły one opór konsulów RP, a prośby i polecenia DK mogły nie być przez konsulów RP w oczekiwanym stopniu realizowane, co jednak nie zmniejsza wagi niniejszej *nieprawidłowości*. W tym miejscu należy przywołać informacje Ambasadora RP w [...] przekazane clarisem 3307.9.2022/177 z dnia 11 sierpnia 2022 r., że: *Tym samym zachodzi podejrzenie, iż świadczone usługi przez firmę [...] wspólnie i [...] mają charakter migracyjny tj. uzyskanie gwarantowanej karty pobytu po roku od wniesienia opłaty 4800 EUR z możliwością ew. świadczenia pracy na rzecz [...] (praca dorywcza, dla nisko wykwalifikowanej siły roboczej) w celu pokrycia kosztów wysokiej opłaty wstępnej (rekrutacyjnej).*, konkludując, że: *Mając na uwadze możliwe cele odmienne od deklarowanych oraz próby wywierania wpływu na postępowanie zaprzestaliśmy kontaktu z pośrednikami.* MSZ nie odpowiedziało na powyższy claris, a Dyrektor DK wyjaśniła⁸⁰⁶: *W związku z właściwą reakcją konsula na działalność i aktywność firmy poprzez odstąpienie konsula od dalszych kontaktów z pośrednikami z [...] nie istniała potrzeba udzielania dalszych instrukcji w tym zakresie.* NIK wskazuje, że choć powyższa reakcja została oceniona jako właściwa, to wzór i zalecenie takiego postępowania nie zostało przekazane innym placówkom.

(akta kontroli str. 14490-14491, 14988)

Choć NIK zauważa, że faworyzowanie i protegowanie działalności [...] mogło dla niektórych pracowników DK wydawać się niezgodne z etyką zawodową czy osobistymi poglądami i budziło ich wątpliwości⁸⁰⁷, to nie zmniejsza to wagi *nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 14490, 14544)

NIK wskazuje, że brak jest informacji i dokumentów na potwierdzenie tego, czy protegowanie spółek z grupy [...] (które według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych prowadziły nadal działalność gospodarczą w obszarze pośrednictwa pracy) rozumiane zarówno jako podejmowanie aktywnych działań na rzecz preferencyjnego rozpatrywania wniosków wizowych zrekrutowanych przez ww. podmioty cudzoziemców, jak i niepodejmowanie żadnych działań, by wcześniej jasno komunikowaną konsulom RP protekcję zatrzymać lub odwołać – ustało. Za pośredni dowód jej trwania przynajmniej do marca 2023 r. NIK

⁸⁰⁶ W piśmie znak DK.080.6.2023/83 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

⁸⁰⁷ O czym świadczyć mogą informacje jak w e-mailu z dnia 28 marca 2022 r.: *Niestety [...] nie odpuszcza, e-mailu z dnia 22 listopada 2021 r.: A to my będziemy jakieś ułatwienia dla agencji zatrudnienia robić [...]. A my mamy pewność, że ta firma jest rzetelna i nie ma tam nieprawidłowości w zatrudnianiu cudzoziemców? [...] na pewno była pod lupą filipińskiej POEA, czy w e-mailu z dnia 11 sierpnia 2022 r.: Czy nie powinniśmy przekazać tej informacji do KG SG?*

uznała wiadomość Konsula RP w [...] z dnia 2 marca 2023 r., w której informował on pracowników DK, że: *bardzo chętnie poświęciłbym czas na pracę z wnioskami w priorytetowych dla naszej gospodarki obszarach niż wydawaniem kolejnych decyzji odmownych dla jednej z lobbujących firm w MSZ, która wysyła kandydatów do fabryki w [...], która wstrzymała produkcję.* W wiadomości e-mail z dnia 29 kwietnia 2024 r. Konsul RP w [...] poinformował z kolei, że: *Szczególne traktowanie wniosków od obywateli zrekrutowanych przez [...] nie było przedmiotem dalszych nacisków ze strony MSZ ani samych przedstawicieli firmy po roku 2022., a także: MSZ w sposób sformalizowany nie odwołał próśb o priorytetowe traktowanie tego podmiotu.* Brak ze strony MSZ takiego komunikatu mógł, zdaniem NIK, wywoływać wśród konsułów RP poczucie dalszego protegowania [...], co z resztą przyznał Konsul RP w [...] w wiadomości e-mail z dnia 25 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 16542-16557)

Minister SZ zeznał^{808,809}, że: *Nic nie wiedziałem też o działaniach firmy [...]. Nie wiedziałem o żadnych naciskach wywieranych na konsułów, nikt mnie nie informował, ani minister Wawrzyk, ani DK, ani placówki zagraniczne.*

(akta kontroli str. 20600-20609)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą członkowie dyrekcji DK Marcin Jakubowski i Beata Brzywczy, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau. Dodatkowo ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk ponosi w ocenie NIK odpowiedzialność z tytułu przekroczenia uprawnień wobec formułowania zaleceń dla konsułów, podczas gdy takich uprawnień nie posiadał.

27. W MSZ w okresie przynajmniej od dnia 21 listopada 2022 r. do dnia 4 maja 2023 r.⁸¹⁰ funkcjonował nietransparentny i korupcyjny mechanizm wpływania na niektórych konsułów RP w zakresie przyspieszania rozpatrywania wniosków wizowych i uzyskiwania korzystnych rozstrzygnięć procedury wizowej, w tym rewizji decyzji wizowych i wydawania wiz bez osobistego stawiennictwa aplikanta. W jego ramach Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk wielokrotnie przekroczył uprawnienia, przynależne na podstawie art. 13 ust. 3 wyłącznie Ministrowi Spraw Zagranicznych, wydając konsulom RP wiążące wytyczne, formułując zalecenia oraz żądając informacji i wyjaśnień, w tym w zakresie dotyczącym rozstrzygnięć co do istoty spraw załatwianych przez konsula, co naruszało art. 13 ust. 4 w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy *prawo konsularne*.

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau nie wykonywał w sposób rzetelny ustawowego obowiązku nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych, czym

⁸⁰⁸ Protokół przesłuchania świadka KST.411.3.1.2023 z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁸⁰⁹ Na pytanie: Czy wiedział Pan o przypadkach nacisków na konsułów ze strony pojedynczych osób (np. [...]), firm (np. [...]) dotyczących przyspieszenia procesu wydawania wiz? Jeśli tak, jakie działania Pan podjął, ewentualnie jakie i komu zlecił?

⁸¹⁰ 21 listopada 2022 r. Beata Brzywczy wysłała do konsułów [...] i [...] ([...]) pierwszą listę rzekomych filmowców z potwierdzeniem Piotra Wawrzyka, że jej opiekunem jest [...]. W mailu do konsułów napisała: *Przekazuję poniżej prośbę od Pana Ministra. Uprzejmie proszę o nawiązanie kontaktu z osobą wskazaną i przekazanie jej informacji, kiedy nw. osoby mogą złożyć wnioski wizowe i gdzie (proszę ich przyjąć poza już umówionymi osobami – poza tym limitem). Proszę także o sprawne przepracowanie tych spraw.*

4 maja 2023 r. Beata Brzywczy wysłała mail do konsułów: [...] (Filipiny), [...] (Hongkong), [...] (Tajwan), [...] (Kuwejt), [...] (Singapur), [...] (Pakistan), [...] (Turcja), [...] (Indie), [...] (Nigeria), [...] (Katar), [...] (Arabia Saudyjska) i [...] (Filipiny) e-mail z informacją, by już nie wyznaczać wcześniejszych terminów spotkań dla osób protegowanych przez Piotra Wawrzyka. Napisała: *Pan Minister prosił o przekazanie, by od tej pory nie traktować wysłanych wcześniej za naszym pośrednictwem próśb, jako przez niego zgłaszanych. Za dotychczasową współpracę serdecznie dziękuję.*

naruszył art. 13 ust. 2 ustawy *prawo konsularne*. Nie sprawował tym samym również adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, do czego był zobowiązany na podstawie art. 68 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 69 ust. 1 pkt 1 ustawy *o finansach publicznych*.

Głównymi uczestnikami mechanizmu, poza pracownikami MSZ⁸¹¹, były osoby trzecie⁸¹², w tym przede wszystkim [...], który dzięki uzyskaniu wpływów w MSZ pośrednio – z wykorzystaniem pośrednictwa byłego Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka i pracowników DK, lub bezpośrednio – w wyniku bezpośrednich kontaktów z konsulami RP, wpływał na proces wizowy.

W ocenie NIK, były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, wychodząc poza przypisane mu kompetencje, bez oparcia się na obiektywne i merytoryczne przesłanki, a jedynie na podstawie oświadczeń [...] wspierał i protegował jego działalność poprzez przekazywanie podległym mu pracownikom DK list z nazwiskami osób, co do których [...] oczekiwał przyspieszenia procedur wizowych lub podjęcia w tym zakresie określonych decyzji, co NIK ocenia jako nietransparentne, sprzeczne z etyką i wykraczające poza prawne ramy postępowania. Były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał, że nie udzielał [...] żadnych pełnomocnictw do reprezentowania MSZ⁸¹³.

Choć były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk w trakcie przesłuchania w NIK zeznał⁸¹⁴, że sądził, że ma do czynienia z przedstawicielem podmiotu gospodarczego oraz, że współpracował z nim: *na takich samych zasadach jak z innymi osobami zgłaszającymi się z takimi samymi sprawami i nie było żadnego zróżnicowania*, to nie znajduje to potwierdzenia w stanie faktycznym ani w żadnym innym przykładzie działalności Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka. Metody ich współpracy świadczą, zdaniem NIK, o wyjątkowym traktowaniu [...], bowiem listy z nazwiskami cudzoziemców, którym należało przyspieszyć proces wizowy Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk otrzymywał w formie wiadomości przy wykorzystaniu komunikatorów typu Whatsapp i Signal, a następnie przekazywał je swojej asystentce Marii Raczyńskiej, która przesyłała je do Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego lub Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy. Maria Raczyńska zeznała⁸¹⁵ przy tym: *Na prośbę ministra Wawrzyka przekazywałam listy otrzymane od niego albo od pana [...] elektronicznie (...) Listy otrzymywałam tylko poprzez komunikator Whatsapp albo Signal, nie poprzez e-mail (w telefonach służbowych skrzynki pocztowe są zabezpieczone) i wysyłałam dalej najczęściej SMS-em (...) Pan wiceminister Wawrzyk wiedział o każdej liście. Jeśli przekazał mi ją bezpośrednio pan [...], to informowałam o tym pana wiceministra*.

(akta kontroli str. 20516-20517, 3664, 20671-20678, 13037-13043)

NIK wskazuje, że przekazywana przez DK dalej do konsułów RP korespondencja elektroniczna (wiadomości e-mail) z listami cudzoziemców w większości przypadków zawierała odwołanie do kwestii bezpośredniego zainteresowania sprawą Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, co zdaniem NIK miało wywołać u adresatów nieuzasadnione merytorycznie poczucie pilności i ważności kierowanej do nich sprawy. Przykładowo:

⁸¹¹ Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, ówczesny Dyrektor DK Marcin Jakubowski i ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy.

⁸¹² Np. firma [...].

⁸¹³ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

⁸¹⁴ Tamże.

⁸¹⁵ Protokół przesłuchania świadka Marii Wiktorii Raczyńskiej z dnia 14 lutego 2024 r.

- wiadomość e-mail Beaty Brzywczy z dnia 8 grudnia 2022 r.: *Pan Minister P. Wawrzyk zobowiązał nas do przekazania Państwu próśb o zapewnienie sprawnego przyjęcia nw. osób ubiegających się o wize. Uprzejmie proszę o przekazanie info zwrotnej, jak będzie to możliwe do przeprowadzenia i w jakim terminie;*
- wiadomość e-mail Beaty Brzywczy z dnia 2 lutego 2023 r.: *Pozwalam sobie przekazać prośbę Pana Ministra P. Wawrzyka o sprawdzenie, czy nw. [osoby-przyp. NIK] zapisały się na złożenie wniosków wizowych. W przypadku trudności w umówieniu nieodległego terminu wizyty będę zobowiązana za przyspieszenie przyjęcia wniosków;*
- wiadomość e-mail Beaty Brzywczy z dnia 8 lutego 2023 r.: *Czy napisaliście do tych osób z ubiegłego tygodnia – MPW napisał mi, że na tej nowej liście są te same osoby od Was, bo poprzednie jeszcze nie są umówione. Możesz mi to sprawdzić – zapewniałam, że mieliście ich zaprosić;*
- wiadomość e-mail Beaty Brzywczy z dnia 26 kwietnia 2023 r.: *Pan Minister przekazał wczoraj Dyrektorowi, że konsulowie nie wyznaczili spotkań dla tych osób, Dyrektor zobowiązał mnie do sprawdzenia;*
- wiadomość e-mail Beaty Brzywczy z dnia 7 kwietnia 2023 r.: *Skontaktowałam się ze mną przed chwilą Pan Minister P. Wawrzyk ponownie prosząc o przyspieszenie przyjęcia osób, o których pisaliśmy (...) w sprawach tych, jak wskazał Pan Minister nic nie ruszyło od wielu tygodni, uprzejmie proszę o skorzystanie z przysługujących Państwu uprawnień i przyjęcie tych osób;*
- wiadomość e-mail [...] z dnia 23 marca 2023 r.: *Otrzymałam telefon bezpośrednio od Marii Raczyńskiej z prośbą od MPW o spotkanie z właścicielem restauracji zapraszających tych kucharzy (...).*

NIK wskazuje, że Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał, że konieczność zastosowania przyspieszonego trybu składania wniosków wizowych była mu przedstawiana przez [...] jako przedstawiciela przedsiębiorstwa rolnego i że⁸¹⁶: *służyło to sprowadzeniu pracowników, których był deficyt na rynku krajowym. Było mi to przedstawiane w ten sposób, że w przypadku Pana [...] nie zostaną zebrane plony, albo owoce, warzywa, co doprowadzi do wzrostu ich cen na rynku a w konsekwencji odbije się to negatywnie na sytuacji konsumentów, szczególnie tych gorzej sytuowanych. Pierwsze dwie prośby dotyczyły pracowników do gospodarstwa rolnego należącego do rodziny. Trzeci raz, powiedziałem, że tak nie można i powinien założyć firmę pośrednictwa pracy, jeżeli chce się tym dalej zajmować. Powiedział, że tak zrobi. Po kilku tygodniach, przy okazji rozmowy na inne tematy, zapytałem, czy firma została założona i potwierdził, że tak.*

(akta kontroli str. 13037-13043, 20661-20669, 7392, 7428, 7440, 7521, 7530, 7536)

NIK zauważa, że ani w korespondencji na linii Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk – dykcja DK, ani na linii dykcja DK – konsulowie RP nie znajdowały się wyjaśnienia czy uzasadnienia, które wskazywałyby potrzebę pilnego procedowania wniosków wizowych osób wpisanych na listy. Nie było to też przedmiotem dociekań dykcji DK. Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy zeznała⁸¹⁷, że pierwsza lista: *zawierała same nazwiska bez żadnych dodatkowych informacji ani uzasadnienia. Zapytałam, co to za lista, a p. dyrektor*

⁸¹⁶ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

⁸¹⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Beaty Brzywczy z dnia 12 stycznia 2024 r.

powiedział, że to lista od p. ministra Wawrzyka i żebym ją przekazała do konsulatu z prośbą o sprawne przyjęcie tych osób. Przy kolejnych listach uznałam, że to w ramach tej samej prośby i przekazywałam ją dalej e-mailem, w tym do wiadomości p. dyrektora. Nie pamiętam, ile tych list było, samych nazwisk prawdopodobnie było ok. 500. Dyrektor DK Marcin Jakubowski wyjaśnił⁸¹⁸, że Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk: miał prawo nadawać priorytety w polityce wizowej (...), a prośba wiceministra Wawrzyka to uprzejma forma wydania polecenia służbowego.

NIK ocenia, że dowolne i nieprzejrzyste protegowanie działalności pośrednictwa prowadzonej przez [...] nie mogło być traktowane w kategorii „nadawania priorytetów w polityce wizowej” i stoi na stanowisku, że ewentualne priorytety nie mogły wynikać z indywidualnej decyzji pozbawionej merytorycznego uzasadnienia, a winny być obiektywne i określane w granicach obowiązującego prawa. NIK ocenia przy tym, że przyjęcie przez dyrekcję DK, że pochodzenie list i uzasadnienie ich wyjątkowego traktowania leżało po stronie przełożonego, było dla nich pretekstem nie tylko do niedociekania przyczyn, ale nawet do braku przejawiania jakiegokolwiek zainteresowania i zawodowego sceptycyzmu dla protekcji działania [...] przez ówczesnego Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka. Wykorzystywanie uprawnień przez Piotra Wawrzyka jako osoby nadzorującej DK, jego prośby o przyspieszenie wydawania wiz, traktowane przez podwładnych jak polecenia służbowe, brak uzasadnienia i umotywowania tych działań miały negatywny wpływ na sprawowanie kontroli zarządczej nad pionem konsularnym MSZ w tym aspekcie jego funkcjonowania.

(akta kontroli str. 12164-12171, 20105-20125)

NIK ocenia, że ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk podejmował również działania zmierzające do rewizji wydanych decyzji wizowych. W dniu 8 grudnia 2022 r. Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy przesłała do Konsulatu Generalnego RP w Mumbaju listę z 83 nazwiskami rzekomych filmowców. Była to druga tego typu lista rzekomych członków ekipy filmowej. W przeciwieństwie do pierwszej, liczącej 35 nazwisk, listy przekazanej do ww. placówki w dniu 21 listopada 2022 r., gdzie wszystkich 35 cudzoziemców otrzymało wize, w tym przypadku konsulowie RP w Mumbaju dokonali drobiazgowej weryfikacji dokumentacji aplikacyjnej i badania kwalifikacji zawodowych i w konsekwencji wszystkim odmówili wydania wiz. Wówczas z prośbą o interwencję wystąpił do Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego [...] przekazując w wiadomości e-mail⁸¹⁹, że: odwołania zostały złożone w czwartek 19 stycznia 2023 r., zatem termin na wydanie decyzji upływa po 14 dniach, czyli 2 lutego 2023 r. Dodał, że w związku z planowaną rozmową Pana Dyrektora z Konsulem [...], uprzejmie proszę o umożliwienie realizacji zaplanowanych produkcji filmowych w Polsce. Dyrektor DK Marcin Jakubowski zeznał⁸²⁰: wiceminister Wawrzyk pytał o stan sprawy. To była sprawa, którą wiceminister żywo sobie interesował. Aż takiego zainteresowania wiceministra w innej sprawie nie pamiętam. Nie przypominam sobie tak bardzo zindywidualizowanej sprawy. Nadmienił również: trudno było rozmawiać z p. [...]. Nie rozumiał, że konsul ma prawo wydać decyzję odmowną (...). Gdy z nim rozmawiałem wiedziałem kto przekazywał mi słuchawkę [Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk – przyp. NIK] i kim był [...].

Po tej interwencji, na wniosek ówczesnego Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, na podstawie upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua,

⁸¹⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Marcina Jakubowskiego z dnia 13 marca 2024 r.

⁸¹⁹ E-mail z 26 stycznia 2023 r.

⁸²⁰ Protokół przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 17 kwietnia 2024 r.

w Konsulacie Generalnym RP w Mumbaju odbyła się pilna, trwająca w okresie przewidzianym na rozpatrzenie odwołań 83 cudzoziemców znajdujących się na liście z dnia 8 grudnia 2022 r. wizytacja z udziałem ówczesnego zastępcy dyrektora Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością Pawła Majewskiego i Rady w Departamencie Konsularnym Damiana Gągały, co zostało szczegółowo opisane w nieprawidłowości w pkt 28 .

Ponadto NIK ocenia, że swoimi działaniami Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk umożliwił bezpośredni kontakt [...], osoby niezatrudnionej w MSZ, z Dyrekcją DK⁸²¹ i konsulami RP⁸²², czym zdaniem NIK faktycznie ograniczył własne możliwości nadzoru nad ich działalnością i wytworzył wśród nich przekonanie o szczególnym zaufaniu dla podejmowanych przez niego działań⁸²³. Choć Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał⁸²⁴, że: *pomysł, żeby [...] kontaktował się bezpośrednio z Dyrekcją DK zaproponowali dyrektorzy DK*, to nie znalazło to potwierdzenia w zgromadzonej przez NIK dokumentacji. Nawet, gdyby jednak tak było, stanowiłoby to sytuację jednakowo naganną, dowodzącą aprobowania przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, przynajmniej pośrednio, działań [...].

(akta kontroli str. 7392-7395, 20518-20520, 20196-20208, 12164-12171, 7400-7403, 7508-7510, 3664, 20671-20678)

Konsulowie RP, podobnie jak kierownictwo DK, traktowali otrzymywane listy z nazwiskami cudzoziemców nie jako prośbę o przyspieszenie procesu wizowego, ale polecenie służbowe. W ocenie NIK konsekwencją takiej interpretacji nadsyłanych do placówek wiadomości było nie tylko przyjmowanie wniosków od wybranych osób poza kolejnością, ale również przekonanie, że

⁸²¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Marcina Jakubowskiego z dnia 13 marca 2024 r., Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Beaty Brzywczy z dnia 12 stycznia 2024 r. Marcin Jakubowski i Beata Brzywczy stwierdzili, że nie znali osobiście [...]. *Nie był pracownikiem. Nie spotkałam go osobiście, ale był wskazywany przez p. ministra Wawrzyka jako osoba kontaktowa – zeznała Beata Brzywczy; Dyr. Marcin Jakubowski również twierdził, że nie spotkał [...]. Nie miał świadomości, że tak często bywał w MSZ. Rozmawiałem z nim telefonicznie dwukrotnie w końcu stycznia 2023 r. Stuchawkę przekazał mi wiceminister Wawrzyk (...) Dzień lub dwa później również rozmawiałem z [...] o procedurach złożenia wniosku. Chodziło o procedurę odwoławczą, skarżył się też na konsul w Mumbaju.*

⁸²² Znalazło to potwierdzenie w korespondencji mailowej konsul z [...] z dnia 9 grudnia 2022 r., gdzie podano numer telefonu komórkowego [...]. Ta sama konsul dnia 20 kwietnia 2023 r. upewniła się, że nie zmieniła się osoba do kontaktu pisząc: *Zapytałam Panią Dyrektor Brzywczy, czy kontakt ma być przez p. [...], bo nie mamy maila do kontaktu.*

⁸²³ [...] prowadził z konsulami RP bezpośrednią korespondencję z wykorzystaniem prywatnego adresu e-mail (Konsulat w Hongkongu otrzymał taką informację w dniu 4 sierpnia 2022 r. Zawierała prośbę o *umożliwienie złożenia dokumentów wizowych dwóm pracownikom, którzy zostali pominięci*, a ich nazwiska pokrywały się z listami osób wskazywanych przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka do priorytetowego przyjęcia wniosków wizowych. W dniu 16 listopada 2022 r. placówka otrzymała kolejną korespondencję od [...], w której zwracał się o przyjęcie wniosku wizowego jednej osoby wymienionej w mailu przekazanym przez DK w dniu 10 listopada jako osoba rekomendowana przez Wiceministra Wawrzyka). Przekazywał im prośby o przyspieszenie rozpatrywania wniosków wizowych dla osób rekomendowanych dzięki pośrednictwu Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka (21 lipca 2021 r. placówka odebrała od [...] e-mail, w którym zwracał się z *prośbą o rezygnację z wymogu oczekiwania 1,5 miesiąca od dnia złożenia wniosku wizowego przez pracownika do momentu przylotu do Polski*), rezygnację z wymaganych procedur wizowych (25 sierpnia 2022 r. [...] wystąpił z prośbą o wydłużenie terminu dostarczenia brakujących dokumentów do wniosków, które już zostały złożone. W odpowiedzi z 26 sierpnia 2022 r. uzyskał informację, że *zgodnie z art. 76 ust. 3 Ustawy o cudzoziemcach wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wizowej rozpatruje się w terminie 14 dni*), wydłużenie terminu składania dokumentów dla osób, których nazwiska przekazywał do polskich placówek. W zakresie wniosku o rezygnację z wymogu oczekiwania 1,5 miesiąca od dnia złożenia tego dokumentu do momentu przylotu do Polski, NIK ocenia, że [...] próbował skłonić konsula do zignorowania prawa [...], zgodnie z którym obowiązuje dodatkowy miesiąc, po którym dana osoba - po uzyskaniu pozytywnej decyzji wizowej może opuścić swojego pracodawcę i wyjechać do Polski. Zgodnie z przepisami ustawy *Prawo konsularne*, konsul działa w granicach i na podstawie prawa polskiego oraz państwa przyjmującego, więc w realiach prawnych w których funkcjonuje Konsulat Generalny RP w [...] nie istniała możliwość skrócenia terminu oczekiwania na wizę.

⁸²⁴ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

dokumenty powinny być rozpatrzone pozytywnie, o czym świadczy poniższa korespondencja:

- [...], konsul w [...] poinformował⁸²⁵: *zarówno częstotliwość tak pojawiających się próśb, jak też i każdorazowe wsparcie ich informacją odnośnie do wyraźnego życzenia w tym względzie sformułowanego przez p. wiceministra, sprawiały, że od samego początku traktowaliśmy te informacje jako dyspozycje (w jednym z maili do DK wykorzystałem nawet to właśnie sformułowanie i nie zostało ono przez dyrekcję DK MSZ zakwestionowane) wypełniające znamiona „formułowania wiążących wytycznych” o których mowa w art. 13. Ust. 3 Ustawy prawo konsularne.*
- Konsul w [...] w odpowiedzi na pytania NIK poinformował⁸²⁶, że prośby kierowane ze strony MSZ nosiły znamiona polecenia, natomiast przekazywanie zbiorczych list nazwisk z podziałem na okręgi konsularne w kilku krajach za pośrednictwem maili z DK z informacją, iż jest to prośba wiceministra SZ nie było przyjętą powszechnie praktyką w ramach realizowanych zadań. Do tego samego konsulatu dotarło kilka służbowych wiadomości e-mail z DK ze wskazaniem osób, które należy przyjąć poza kolejnością⁸²⁷. Korespondencja elektroniczna była kierowana ze służbowej skrzynki e-mail Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywcy i nosiła charakter prośby wydanej *de facto* w tonie polecenia służbowego.
- W korespondencji z konsulem w Tajpej, ówczesna Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywcy poinformowała⁸²⁸, że na listach są *pojedyncze nazwiska (w przypadku Abu – 3 osoby, w przypadku Tajpei – 5 osób), a w sprawach tych jak wskazał Pan Minister nic nie ruszyło od wielu tygodni, uprzejmie proszę o skorzystanie z przysługujących Państwu uprawnień i przyjęcie tych osób (zakładam, że są zapisani w kolejce oczekujących na przydzielenie terminu) z pominięciem kolejności.*
- Konsul RP w [...], który po pierwszej decyzji odmownej w sprawie przyznania wizy i po odwołaniu aplikanta wydał drugą decyzję, tym razem pozytywną, przyznał⁸²⁹: *zainteresowanie sprawą ze strony wiceministra nadzorującego Departament Konsularny mogło wpłynąć na moją decyzję odwoławczą i skłonić mnie do bardziej korzystnej dla wnioskodawcy interpretacji różnych rozbieżności.*
- [...], konsul w [...] w korespondencji skierowanej do Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywcy informował⁸³⁰: *Informuję, że łamiąc wszelkie zasady organizacji naszej pracy właśnie przyjęliśmy wnioski od wspomnianych 2 obywateli Afganistanu. W innym e-mailu⁸³¹ zapytał wprost: Pan Minister zajmuje się teraz pośrednictwem pracy?*

(akta kontroli str. 16355-16362, 16420-16429, 7530-7531, 16464-16474, 7963, 16383)

⁸²⁵ Odpowiedź na pismo NIK KST-KSD.411.3.2023.MH.1 z dnia 5 marca 2024 r.

⁸²⁶ Pismo Konsula [...] znak: [...]080-1-2024 z dnia 18 marca 2024 r.

⁸²⁷ Pierwszy mail w tego typu sprawie wpłynął 8 grudnia 2022 roku, ostatni – kończący serię poleceń – 4 maja 2023 r.

⁸²⁸ E-mail do konsulatu w Tajpej z dnia 7 kwietnia 2023 r.

⁸²⁹ Pismo Konsula RP w [...] z dnia 20 marca 2024 r. stanowiące odpowiedź na pismo NIK znak KST-KSD.411.3.2023MH.8 z dnia 15 marca 2024 r.

⁸³⁰ E-mail z dnia 4 listopada 2022 r.

⁸³¹ E-mail z dnia 2 lutego 2023 r.

W ocenie NIK jedną z przyczyn, dla których tak długie działanie opisanego powyżej mechanizmu było możliwe, był brak wprowadzenia w MSZ regulacji pozwalających na identyfikowanie, procedowanie i dokumentowanie wniosków wizowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 WKW, co zostało szerzej opisane w nieprawidłowości w pkt 25.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą członkowie dyrekcji DK Marcin Jakubowski i Beata Brzywczy, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau. Dodatkowo ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk ponosi w ocenie NIK odpowiedzialność z tytułu przekroczenia uprawnień wobec formułowania zaleceń dla konsulów, podczas gdy takich uprawnień nie posiadał.

28. Polecenie wyjazdu do konsulatu w Mumbaju w dniach od 1 do 4 lutego 2023 r., jakie otrzymali Paweł Majewski, Zastępca Dyrektora Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością oraz Damian Gągała, radca w DK, było działaniem niecelowym i naruszającym niezależność konsulów określoną w art. 13 ust. 4 ustawy *prawo konsularne* oraz powodującym niegospodarne rozdysponowanie środków publicznych poniesionych na pokrycie kosztów delegacji ww. osób do Mumbaju w kwocie 19 728,42 zł.

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau, w wyniku działań ówczesnego Sekretarza Stanu, Piotra Wawrzyka, wydał w dniu 1 lutego 2023 r. upoważnienie dla Pawła Majewskiego do sprawowania czynności nadzorczych nad wykonywaniem funkcji konsularnych przez Konsula Generalnego RP w Mumbaju w szczególności do wydawania wiążących wytycznych, formułowania zaleceń oraz żądania od Konsula Generalnego w Mumbaju informacji, wyjaśnień i dokumentów, nie analizując celu tej wizytacji, czym naruszył art. 13 ust. 2 ustawy *prawo konsularne* zobowiązujący Ministra SZ do nadzoru nad wykonywaniem funkcji konsularnych.

(akta kontroli str. 21866-21868, 19867)

Były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, zeznał⁸³², że: *Z pomysłem tego wyjazdu zgłosili się do mnie Dyrektor Majewski i Dyrektor Osajda. Nie pamiętam wskazanych przez nich powodów tego wyjazdu. Ponieważ miałem już wcześniej, o czym wspomniałem już wcześniej w kontekście rozmowy z Ministrem Kołakowskim, informacje o podejrzeniach nieprawidłowości w działaniach tego konsulatu oraz zgłaszane mi były uwagi przekazywane przez Dyrektora Jakubowskiego, dotyczące spraw lokalowych, kadrowych i kwestii związanych z natłokiem wniosków wizowych, uznałem, że jest to dobry pomysł. Wiedzę o nieprawidłowościach w działaniach tego konsulatu posiadał Dyrektor Jakubowski, ponieważ był uczestnikiem spotkania z Ministrem Kołakowskim. (...) Tu dodam, że nie miałem świadomości, że wyjazd ten ma charakter wizytacji.*

Złożone w NIK zeznania świadków, byłego Dyrektora BPZZ Jakuba Osajdy oraz uczestnika wizytacji, byłego Zastępcy Dyrektora BPZZ Pawła Majewskiego, nie potwierdzają słów Piotra Wawrzyka, a ich zeznania pozostają w sprzeczności z powyższymi zeznaniami świadka.

Paweł Majewski zeznał⁸³³: *Z informacji, które uzyskałem było to dopuszczalne rozwiązanie. Wynikało z polecenia sekretarza stanu ds. konsularnych, min.*

⁸³² Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

⁸³³ Protokół przesłuchania świadka Pawła Majewskiego z dnia 18 marca 2024 r.

Wawrzyka. Zgodnie z decyzją ministra poza pracownikiem DK uczestniczyć miał pracownik innej jednostki, dlatego też niezbędne było wydanie takiego upoważnienia. Na dalsze pytania zeznał również: Zostałem wezwany przez min. Wawrzyka, uzyskałem informację, że są liczne skargi na tą jednostkę i są tam możliwe nieprawidłowości. Minister poprosił, bym dołączył do delegacji i z pracownikiem DK udał się do Mumbaju. Minister poprosił mnie po spotkaniu bym się udał do DK, gdzie przedstawiono mi problemy tej placówki. W kolejnym tygodniu dyr. DK wniosła do dyr. generalnego o wyrażenie zgody na mój wyjazd i pracownika DK. (...) Celem [wizytacji – przyp. NIK] była ocena prawidłowości działania placówki i zachodzących tam procesów. Materiały do wyjazdu przygotował pracownik DK, z którym wyjeżdżałem. Ja uzyskałem dodatkowe informacje w biurze prawnym dotyczące występowania spraw w zakresie zaskarżania decyzji konsula generalnego w Mumbaju. Wiceminister Piotr Wawrzyk nie wymienił konkretnych nieprawidłowości podczas mojej wizyty w jego gabinecie. Dostałem od DK materiały skargowe, statystyki, sprawozdania roczne konsulatu, pismo któregoś z posłów. Nie pamiętam, czego konkretnie dotyczyły te skargi. Dokonaliśmy sprawdzenia próby decyzji pozytywnych i negatywnych pod kątem kompletności dokumentów. Konsulowie nie byli przedmiotem oceny. (...) Na pytanie jakie były oczekiwania stawiane w związku z wizytacją, świadek stwierdził: Nie było oczekiwań, była prośba o sprawdzenia i ocenę moim fachowym okiem audytora (...).

Jakub Osajda zeznał⁸³⁴: Wizytacja nie była ze mną konsultowana. Paweł Majewski przekazał mi, że było to osobiste polecenie Piotra Wawrzyka i dla niego przygotował sprawozdanie. Sama wizytacja była ekstraordynaryjna. Nigdy nie spotkałem się z taką wizytacją. Zgodę na ten wyjazd p. Majewski otrzymał na podstawie maila dyr. Beaty Brzywczy (...) do dyrektora generalnego z pominięciem mojej osoby. Dyr. Majewski przekazał mi, że wizytacja miała dotyczyć czynności nadzorczych nad wykonywaniem funkcji konsularnych przez konsula generalnego w Mumbaju (art. 13 ustawy prawo konsularne). Delegacja trwała od 1 do 4 lutego 2023 r. Wiceminister Wawrzyk z kolei powiedział mi, że są sygnały dotyczące uporczywego, złośliwego działania konsula, być może domagania się jakichś działań korupcyjnych i potrzebuje obiektywnych informacji. Pan Majewski, zgodnie z tym, co mi przekazał również tak widział swoją rolę.

Drugi z uczestników, Damian Gała, radca w DK, na pytanie kiedy i od kogo dowiedział się o potrzebie pilnej wizytacji w konsulacie w Mumbaju wyjaśnił⁸³⁵: To się odbyło etapowo. Dostałem telefon na biurko od dyr. Jakubowskiego, który wydał mi polecenie służbowe, żeby w takiej delegacji uczestniczyć. Powiedział, że jest potrzeba szybkiego pojechania do Mumbaju. O szczegółach nie mówił. Na tym etapie nie znałem celu, natomiast sugerował, żeby w kwestii szczegółów kontaktować się z dyr. Brzywczy. Nie ukrywam, że byłem zdziwiony, że to ja miałem jechać do Mumbaju, ponieważ Azja nie była w moim zakresie obowiązków. Ja miałem obie Ameryki i Europę. Nie dociekałem jednak dlaczego miałem jechać, wiedziałem, że osoba odpowiedzialna za Azję jest nieobecna w biurze. (...) Dyr. Brzywczy powiedziała, że to jest na prośbę ministra Wawrzyka, że jest on niezadowolony z dużej liczby odmów wydania wiz w tej placówce, że są interpelacje poselskie, gdzie pracodawcy skarżą się na odmowy. W teczce na etapie przygotowań do wyjazdu nawet miałem list posła [...] w tej sprawie. Wszystko się odbyło w ramach jednego tygodnia. Dyr. Brzywczy

⁸³⁴ Protokół z przesłuchania świadka Jakuba Osajdy z dnia 21 marca 2024 r.

⁸³⁵ Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień od Damiana Gały z dnia 19 kwietnia 2024 r.

mówiła, że jest kwestia ekipy filmowej, gdzie konsulát wydał wszystkim odmowy z powodów dla niego nieznaných i że minister chce się temu wszystkiemu przyjrzeć. Podczas tej rozmowy dowiedziałem się, że leci też dyr. Majewski.

(akta kontroli str. 20661-20669, 20126-20133, 20225-20236, 20237-20242)

Był Dyrektor DK, Marcin Jakubowski pytany o wiedzę na temat wizytacji w Konsulacie Generalnym w Mumbaju, zeznał⁸³⁶: Wizytacja nie była moją inicjatywą. Nie widziałem błędów placówki. Konsul zachowywał się właściwie. O wizytacji dowiedziałem się od wiceministra Wawrzyka. Zdecydowanie był to jego pomysł. Wydaje mi się, że nikt nie mógł wiedzieć o skargach [...]. Nie pamiętam innej osoby, która byłaby zaangażowana w tę sprawę. Nic nie wiem o tym, by wizytacja była pomysłem p. Majewskiego i Osajdy. P. Majewski sam dowiadywał się, o co może chodzić przy tak pilnym wyjeździe. Nie widziałem konieczności takiej wizytacji. Uważałem, że powinniśmy bardziej wierzyć konsulom niż osobom trzecim. Zakładam, że podczas rozmowy mówiłem ministrowi, że ta wizytacja jest zbędna. Pan Gągała polecał, bo miał doświadczenie w obszarze wizowym. Złożył mi raport ustny, że nie widzi problemu w konsulacie. Pan Majewski zajmował się kontrolą zarządczą. Nigdy nie widziałem upoważnienia do kontroli, nie wiem, jaki był tytuł, zakres tej wizytacji. Nie widziałem też nigdy protokołu tej wizytacji, jedynie sprawozdanie z delegacji p. Gągały. Wydaje mi się, że skargi [...] były bezpośrednio związane z wizytacją w Mumbaju.

Była Zastępca Dyrektora DK, Beata Brzywczy zeznała⁸³⁷: Nie wyrażałam zgody na tę delegację, nikt się o taką zgodę do mnie nie zwracał. Zostałam o tej wizytacji poinformowana przez dyr. Pawła Majewskiego. Taką decyzję przekazał mi przełożony, dyr. Jakub Osajda po rozmowie z wiceministrem Wawrzykiem. Nie widziałam upoważnienia ani pana Majewskiego, ani pana Damiana Gągały. Pan Majewski powiedział mi, że dawno nie wykonywał czynności wizowych i prosił, żeby ktoś mu towarzyszył. Dostał też statystyki i podstawowe informacje na temat konsulatu. Nic nie wiem, by otrzymał skargi na konsula w Mumbaju. Nie widziałam też żadnego dokumentu z wizytacji. Damian Gągała musiał sporządzić sprawozdanie, ale nie widziałam tego dokumentu. Pan Gągała stwierdził tylko, że w konsulacie w Mumbaju trudno się było do czegoś przyczepić. (...) Do DK nie wpływały żadne sygnały, które świadczyłyby o nieprawidłowościach w funkcjonowaniu konsulatu w Mumbaju.

Była Zastępca Dyrektora DK, Beata Brzywczy zeznała również⁸³⁸: Wiedzę o wyjeździe posiadałam od Dyrektora Majewskiego, który przekazał mi informację, że został powiadomiony o wyjeździe przez jego Dyrektora, Pana Osajdę. To był czas, kiedy stosowano rozwiązania z okresu pandemii, że wyjazd zagraniczny wymagał zgody Dyrektora Generalnego. W trakcie rozmowy Paweł Majewski prosił o wyjazd jeszcze pracownika DK, którego szukałam.

(akta kontroli str. 20196-20208, 20209-20224, 20680-20686)

Tymczasem ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, iż Beata Brzywczy w dniu 31 stycznia 2023 r. skierowała do Macieja Karasińskiego, Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej korespondencję elektroniczną (wiadomość e-mail) z prośbą o zgodę na wyjazd Pawła Majewskiego i Damiana

⁸³⁶ Protokół z przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁸³⁷ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 22 marca 2024 r.

⁸³⁸ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 17 kwietnia 2024 r.

Gagały do Mumbaiu. Jako cel wizytacji wskazała analizę realizowanych spraw wizowych i stosowanych procedur.

Jak zeznał Maciej Karasiński⁸³⁹: *Do maila nie dołączono żadnych innych dokumentów. Zwracałem uwagę, czy jest zgoda dyrektora, ministra, czy mamy środki (...) Wyraziłem zgodę, bo było to polecenie min. Wawrzyka.*

We wniosku o wystawienie delegacji zagranicznej w przypadku Pawła Majewskiego wpisano w opisie celu podróży służbowej wizytację Konsulatu Generalnego w Mumbaiu⁸⁴⁰, a w takim samym dokumencie wystawionym na nazwisko Damiana Gagały⁸⁴¹ wizytację placówki na podstawie art. 13 ustawy *prawo konsularne*.

NIK ocenia, że przywołane powyżej fakty, wyjaśnienia i zeznania aktualnych (na czas prowadzenia czynności kontrolnych) i byłych pracowników MSZ co do okoliczności organizacji i celów wizytacji są niespójne, a w niektórych przypadkach rozbieżne i sprzeczne między sobą. Tym niemniej wskazują, iż decyzję o pilnej wizytacji konsulatu w Mumbaiu podjął ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk.

Wydanie polecenia podróży służbowej nie było poprzedzone analizą celowości i kosztów związanych z pobytem pracowników MSZ w Indiach, co było niezgodne z § 1 ust. 5 zarządzenia Nr 9 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 21 sierpnia 2019 r. w sprawie *podróży służbowych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych*⁸⁴², zgodnie z którym wydanie polecenia podróży służbowej powinno być poprzedzone dokładną analizą celowości i kosztów związanych z pobytem pracownika w podróży służbowej oraz skutków jego nieobecności na zajmowanym stanowisku pracy. Nie posiadało ono również formy pisemnej, a taki tryb określa § 6 ust.2 ww. zarządzenia.

(akta kontroli str. 19868, 20180-20195, 19921, 19927, 20422-20440)

W ocenie NIK, na faktyczny cel wizytacji, czyli kontrolę odmownych decyzji konsula RP w Mumbaiu związanych z ekipą filmową protegowaną przez [...] wskazywała dokumentacja sporządzona dla Pawła Majewskiego przez Damiana Gagałę. Zawierała ona statystykę dotyczącą decyzji o odmowie przyznania wiz z podziałem na poszczególnych urzędników konsularnych, zestawienie lotnisk przylotu i wylotu ze strefy Schengen dla grudniowej ekipy filmowej⁸⁴³. *Oceny pracy Konsulatu Generalnego RP w Mumbaiu za rok 2020 i rok 2021 oraz Sprawozdania z realizacji zadań Konsulatu Generalnego RP w roku 2020, roku 2021 i roku 2022.* Ponadto obejmowała ona dokumenty związane z uwarunkowaniami prawnymi procesu wydawania wiz, notatkę informacyjną o

⁸³⁹ Protokół przesłuchania Macieja Karasińskiego z dnia 25 marca 2024 r.

⁸⁴⁰ Wniosek o wystawienie delegacji zagranicznej nr 98936.

⁸⁴¹ Wniosek o wystawienie delegacji zagranicznej nr 98938.

⁸⁴² Dalej także: zarządzenie w sprawie podróży służbowych.

⁸⁴³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Damiana Gagały z dnia 19 kwietnia 2024 r.: zostałem też wezwany do dyr. Majewskiego, który sugerował mi, co ma być w materiałach. Dał mi dwie skargi do niego. Padła też prośba, żebym zdobył informacje na temat liczby decyzji odmownych wszystkich osób, które mają uprawnienia konsularne w Mumbaiu za rok 2022. To były dane niemiarodajne, bo nikt ich nie porównywał z wszystkimi wydanymi wizami przez daną osobę (...). Załączyłem również informację dotyczącą ekip filmowych. Chodziło o lotniska, z których ekipa filmowa (pierwsza) wylatywała (...). Czyli zarówno konsulowie, jak i dyr. Majewski wiedzieli, że pierwsza ekipa filmowa odbyła podróż powrotną inną niż deklarowana we wnioskach wizowych.

konsulacie i list Posła na Sejm RP Andrzeja [...] wraz z odpowiedzią Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka⁸⁴⁴.

Również wyjaśnienia jednego z uczestników delegacji potwierdzają przywołaną we wcześniejszym akapicie ocenę NIK co do jej celu. Damian Gażała wyjaśnił⁸⁴⁵: (...) w Konsulacie RP w Mumbaju, wiedziano po co jest ta wizyta (...) Konsul Irzyk opowiedział historię pierwszej grupy filmowej. Powiedział, że prawdziwi filmowcy aplikowali o wizy w New Delhi, a w Mumbaju poszły wnioski nielegalnych imigrantów. Dzięki Amerykanom dowiedzieli się o lotniskach wylotu (Madryt, Lizbona) i stwierdził, że bez zapowiedzi zorganizowali spotkania z aplikantami. Udali się na prowincję i opowiedział, jak to okazało się, że aplikanci nie mieli żadnych kwalifikacji do wykonywania pracy członka ekipy filmowej i nie umieli mówić po angielsku.

Damian Gażała stwierdził ponadto, że: Zastępca Dyrektora Majewski rozmawiał w cztery oczy z każdym z pracowników, w tym z wicekonsulem Mateuszem Reszczykiem. Wytypował 10-15 teczek wizowych do sprawdzenia, a pod koniec pierwszego dnia wizytacji zaczął przeglądać konkretne teczki tzw. ekipy filmowej⁸⁴⁶. Wyjaśnił⁸⁴⁷, że wizytacja była zorganizowana w takim terminie, aby w jej trakcie konsulowie musieli rozpatrzyć „odwołania”. Podczas naszej wizytacji ten okres biegł. W efekcie innego sposobu liczenia terminu na złożenie i rozpatrzenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, konsulowie mieli więcej czasu niż myślał dyr. Majewski, czyli krótko mówiąc nie musieli w czasie trwania wizytacji wydać ponownych decyzji, mieli dwa dni więcej (po wizytacji).

O terminach dotyczących ww. odwołań [...] poinformował ówczesnego Dyrektora DK Marcina Jakubowskiego wysyłając mu wiadomość e-mail dnia 26 stycznia 2023 r.: Odwołania zostały złożone w czwartek 19 stycznia 2023 r., zatem termin na wydanie decyzji upływa po 14 dniach, czyli 2 lutego 2023 r.

Należy zauważyć, że wizytatorzy zostali przed wylotem uprzedzeni przez konsula w Mumbaju, Damiana Irzyka⁸⁴⁸, o zagrożeniu chorobą o podłożu wirusowym (na którą zapadli niektórzy pracownicy placówki) oraz poinformowani o braku miejsc w hotelach i bardzo wysokich cenach noclegów związanych z odbywającymi się w Mumbaju spotkaniami w ramach prezydencji Indii w grupie G20. Mimo to, podróż (w okresie biegu terminu do rozpatrzenia wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy) się odbyła, a ówczesny Dyrektor Biura Administracji Sylwester Pajączkowski pięć godzin po wylocie pracowników MSZ z Warszawy wyraził zgodę⁸⁴⁹ na przekroczenie limitu hotelowego. Opisane okoliczności, tj. krótki czas na rezerwację hotelu i wysoka cena noclegów spowodowały konieczność przekroczenia ww. limitu, co należy uznać za działanie nieuzasadnione pilnością realizacji celów założonych dla delegacji.

(akta kontroli str. 19900-19994, 19986-19988, 20237-20242, 19870, 19899-19900)

⁸⁴⁴ List posła [...] z dnia 18 listopada 2022 r. w sprawie pracowników dla [...] wraz z odpowiedzią wiceministra Piotra Wawrzyka z dnia 2 grudnia 2022 r.

⁸⁴⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Damiana Gażały z dnia 19 kwietnia 2024 r.

⁸⁴⁶ Tamże. Świadek zeznał: Drugiego dnia kontynuowaliśmy przeglądanie wniosków – „odwołań” ekipy filmowej. Wiedzieliśmy, jaką decyzję chce podjąć konsul i sprawdzaliśmy, czy ich plan jest zasadny. Następnie rozmawiał z konsulem Irzykiem dyr. Majewski. Nie uczestniczyłem ani w tym spotkaniu, ani przy rozmowach z pracownikami placówki. Pamiętam, że dyr. Majewski odbył też rozmowę telefoniczną, po której powiedział mi, że szef jest niezadowolony.

⁸⁴⁷ Tamże.

⁸⁴⁸ Korespondencja elektroniczna (wiadomość e-mail) z dnia 1 lutego 2023 r. Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy napisana po rozmowie telefonicznej z konsulem Damianem Irzykiem.

⁸⁴⁹ E-mail z dnia 1 lutego 2023 r. (godz. 21.15).

Wizytatorzy nie zostawili Konsulowi Generalnemu RP w Mumbaju pisemnej notatki czy sprawozdania, choć zostały w trakcie wizytacji stwierdzone uchybienia. Paweł Majewski zaznaczył⁸⁵⁰, że przeglądając dokumenty w konsulacie zauważył uchybienia, ale nie znalazł nieprawidłowości wynikających z przepisów prawa, nie wydawał wytycznych, nie formułował zaleceń w imieniu ministra, a sama wizytacja dotyczyła również kwestii organizacyjno-kadrowych. Damian Gągała wyjaśnił⁸⁵¹, że: *Dyr. Majewski stwierdził również, że akta wizowe są nieprawidłowo przechowywane, choć nie było warunków do innego ich przechowywania. Nie ukrywał w rozmowach kularowych ze mną, że minister jest zdeterminowany, że będzie kontrola, a konsul zjedzie do kraju i nikt nie będzie się przejmował jego dziećmi w szkole.*

Natomiast po analizie odwołań członków ekipy filmowej Damian Gągała stwierdził, że konsulowie nie przyznając wiz, nie popełnili błędów. Wyjaśnił⁸⁵²: *Zgodnie z moją wiedzą i doświadczeniem te wnioski należało rozpatrzyć negatywnie. Paszporty tych osób były puste. Był nawet przypadek, gdy jedna osoba do wniosku dołączyła dwa puste paszporty wydane w odstępie pół roku. Niejasna była również kwestia środków finansowych. Był to nieoryginalny dokument – wydruk od firmy, która miała zapewnić pieniądze z wklejonym saldem konta, nie zaś oryginalnym zaświadczeniem z banku.*

(akta kontroli str. 20237-20242, 20126-20133)

Po powrocie do kraju Paweł Majewski nie przedstawił sprawozdania z przebiegu wizytacji, co było niezgodne z § 18 ust. 2 i § 19 ust.1 zarządzenia w sprawie podróży służbowych, zgodnie z którymi rozliczenia kosztów wyjazdu dokonuje się po zatwierdzeniu przez osobę wydającą polecenie podróży służbowej sprawozdania z podróży służbowej⁸⁵³, które należy sporządzić w ciągu 7 dni od dnia jej zakończenia. Damian Gągała sporządził sprawozdanie z podróży służbowej w dniu 15 lutego 2023 r., cztery dni po terminie, o którym mowa w § 19 ust.1 ww. zarządzenia. Zawierało ono, obok danych osób uczestniczących w wizytacji i tych, z którymi wizytatorzy nawiązali kontakt służbowy (Damian Irzyk – Konsul Generalny w Mumbaj, [...] – Kierownik Wydziału Konsularnego i Polonii oraz pracownik tego wydziału [...]), lakoniczny opis wykonania celu podróży. Choć załącznik nr 3, o którym mowa w § 18 ust. 2 zarządzenia w sprawie podróży służbowych, zgodnie z którym powinno być sporządzone sprawozdanie wymagał szczegółowego opisu realizacji zadań w trakcie wizytacji, Damian Gągała ograniczył się do trzech sformułowań⁸⁵⁴, które nie pozwalały na jednoznaczną, merytoryczną i wyczerpującą ocenę działań delegacji i wyników jej pracy. NIK zwraca jednocześnie uwagę, że ww. sprawozdanie było jedynym sprawozdaniem z opisywanej wizytacji w Mumbaju.

Choć Paweł Majewski zeznał⁸⁵⁵, że po powrocie do Warszawy rozmawiał z Sekretarzem Stanu Piotrem Wawrzykiem o wizytacji, to nie pamięta o co był pytany. Zeznał także⁸⁵⁶, że: *zostało przygotowane sprawozdania/notatka*

⁸⁵⁰ Protokół przesłuchania świadka Pawła Majewskiego z dnia 18 marca 2024 r.

⁸⁵¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Damiana Gągały z dnia 19 kwietnia 2024 r.

⁸⁵² Tamże.

⁸⁵³ Wzór sprawozdania z podróży służbowej stanowi załącznik nr 3 do ww. zarządzenia w sprawie podróży służbowych.

⁸⁵⁴ Sprawozdanie z podróży służbowej z dnia 15 lutego 2023 r. Wykonanie celu podróży/zadania – szczegółowy opis: - Rozmowy z szefem placówki oraz kierownikiem wydziału konsularnego i Polonii mające na celu poznanie specyfiki spraw/okręgu konsularnego, organizacji pracy, najważniejszych wyzwań – Analiza wybranych decyzji wizowych, - Przedstawienie kierownictwu placówki propozycji udoskonaleń procesu wizowego.

⁸⁵⁵ Protokół przesłuchania świadka Pawła Majewskiego z dnia 18 marca 2024 r.

⁸⁵⁶ Tamże.

i przekazane ministrowi Wawrzykowi. Jest krótkie, jest tam moja opinia na temat zachodzących w konsulacie procesów z jednoczesną sugestią, że w przypadku potrzeby uzyskania pełnej oceny należy rozważyć możliwość przeprowadzenia tam kontroli. W kwestii sporządzenia sprawozdania przez ówczesnego Zastępcę Dyrektora BPZZ Pawła Majewskiego świadkowie zeznali:

- Piotr Wawrzyk⁸⁵⁷: *Dyrektor Majewski poinformował mnie, że przekazał swoje uwagi co do funkcjonowania Konsulatu w Mumbaju jego szefowi. Powiedział: wiedzą co mają zrobić. Nie pamiętam żebym otrzymał pisemne sprawozdanie z wyjazdu.*
- Marcin Jakubowski⁸⁵⁸: *Nie widziałem też nigdy protokołu tej wizytacji, jedynie sprawozdanie z delegacji p. Gągały.*
- Damian Gągała zeznał⁸⁵⁹: *nie słyszałem o żadnym materiale, który miał przygotować dyr. Majewski aż do momentu, kiedy przyszło pismo z NIK proszące o dokumentację pokontrolną. On wtedy przyszedł do mnie, rzekomo w tej sprawie. Chciał porozmawiać (...) Po złożeniu zeznań innym służbom, w kontekście pisma NIK pokazał mi na komputerze, co rzekomo przygotował jako sprawozdanie z wizytacji. Więc dopiero na przełomie 2023 i 2024 r. dowiedziałem się, że mógł coś takiego przygotować.*

NIK ocenia, że wyżej opisane przygotowanie podróży, jak i jej rozliczenie było niezgodne z § 1 ust. 5, § 6 ust. 2 oraz § 18 ust. 2 i § 19 ust.1 zarządzenia w sprawie podróży służbowych, określającymi tryb wydania polecenia wyjazdu i sporządzenia sprawozdania będącego podstawą do zaakceptowania poniesionych kosztów delegacji. Niezależnie od kwestii merytorycznych, skutkiem nieprawidłowości było niegospodarne poniesienie wydatków ze środków publicznych w kwocie 19 728,42 zł.

(akta kontroli str. 20422-20440, 19905, 20126-20133, 20661-20669, 20196-2028, 20237-20242)

Należy zauważyć, że po ponad dwóch tygodniach od daty zakończenia wizytacji, w dniach od 20 lutego do 31 marca 2023 r.⁸⁶⁰ BKA prowadziło kontrolę w Konsulacie Generalnym RP w Mumbaju. Wszystkie pięć zbadanych obszarów, w tym obszar konsularny, oceniono „pozytywnie z nieprawidłowościami”. Zbadano 52 spośród 27 649 (0,18%) czynności w obszarze wizowym wykonanych przez KG RP w Mumbaju w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 24 lutego 2023 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że: *W sprawach wizowych członków ekipy filmowej [...], w czterech przypadkach: (...) odnotowano wydanie decyzji o przyznaniu wizy pomimo braku dokumentów wymienionych w zharmonizowanej liście dokumentów uzupełniających, zaś w dokumentacji brak było szczegółowego uzasadnienia dla wydanej decyzji*⁸⁶¹.

(akta kontroli str. 3468-3502)

Jak wyjaśniła⁸⁶² Joanna Sławińska, Zastępca Dyrektora, Kierująca BKA: *o kontrolę w zakresie realizacji zadań w obszarach funkcjonowania KG RP w Mumbaju, w tym spraw organizacyjnych, zarządzania majątkiem, finansów*

⁸⁵⁷ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 10 kwietnia 2024 r.

⁸⁵⁸ Protokół przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁸⁵⁹ Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień od Damiana Gągały z dnia 19 kwietnia 2024 r.

⁸⁶⁰ Kontrola na miejscu, w siedzibie KG RP w Mumbaju prowadzona była tylko w dniach od 20 do 24 lutego 2023 r.

⁸⁶¹ Sprawozdanie z kontroli. Konsulat Generalnych Rzeczypospolitej Polskiej w Mumbaju. Znak sprawozdania BKA.082.8.2023/6.

⁸⁶² Pismo Zastępcy Dyrektora BKA znak: BKA.080.4.2023.39 z dnia 15 listopada 2023 r.

oraz działalności konsularnej wnioskował pan Minister Piotr Wawrzyk. Uzasadnieniem jej przeprowadzenia były nieprawidłowości stwierdzone podczas wizyty pana Dyrektora Majewskiego w placówce.

(akta kontroli str. 3468-3502)

W świetle powyższych dowodów, NIK ocenia, że brak było materiałów i merytorycznych przesłanek dla potrzeby przeprowadzenia opisywanej wizytacji, zastosowania dla jej zorganizowania ekstraordynaryjnego trybu, a także szczególnej pilności. Jej przebieg i termin przypadający w okresie biegu terminu na wniesienie przysługujących wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy od wydanych negatywnych decyzji wizowych, wskazuje na to, że wizytacja konsulatu w Mumbaju naruszała niezależność konsulów, gdyż jej celem był wpływ na konsulów w zakresie rozstrzygnięć co do istoty sprawy podejmowanych przez nich konkretnych rozstrzygnięć w zakresie przyznawania wiz, co było działaniem niezgodnym z art. 13 ust. 4 ustawy *prawo konsularne*.

Zarówno materiały, z którymi do Mumbaju udali się Paweł Majewski i Damian Gągała, jak również przebieg wizytacji, brak wniosków i szczegółowych sprawozdań świadczą o tym, że wizytacja była niecelowa, skoro DK nie zgłaszała zastrzeżeń, a materiał skargowy nie uzasadniał tak pilnych działań. Była również nierzetelna, ponieważ brak jest sprawozdań, czy analiz, które potwierdzałyby poczynione w trakcie wyjazdu spostrzeżenia oraz dokumentowały rekomendacje i wyniki wizytacji. Lakoniczne sprawozdanie tylko jednego członka delegacji nie wskazywało na istotne nieprawidłowości, również Konsul RP Damian Irzyk wyjaśnił, że nie otrzymał żadnego protokołu lub sprawozdania⁸⁶³.

Wizytacja była także niegospodarna, bo zarówno jej faktyczny cel, jak i brak wymiernych efektów nie usprawiedliwiały wydatków w kwocie 19 728,42 zł poniesionych na sfinansowanie podróży służbowej. Biorąc natomiast pod uwagę złożone wyjaśnienia, zeznania świadków, a także koincydencję czasową pomiędzy terminem wizytacji a upływającym czasem na rozpatrzenie wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy od negatywnych decyzji wizowych dla drugiej grupy filmowców, w ocenie NIK, zachodzi uzasadnione podejrzenie, że wizytacja miała *ab initio* skłonić konsula do wydania pozytywnych decyzji wizowych dla odwołujących się cudzoziemców.

(akta kontroli str. 16502-16508, 21866-21868)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi ówczesny Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, który nadużył swoich uprawnień członka kierownictwa MSZ wykorzystując wizytację konsulatu w Mumbaju do wpływania na konkretne rozstrzygnięcia w zakresie przyznawania wiz, co było działaniem niezgodnym z art. 13 ust. 4 ustawy *prawo konsularne* oraz ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau, sprawujący nadzór nad wykonywaniem funkcji konsularnych, który wydał upoważnienie dla Pawła Majewskiego, nie analizując celu wizytacji.

29. W dniu 30 stycznia 2020 r. Dyrektor DK Bartosz Grodecki ustanowił i przekazał konsulom RP do stosowania zalecenia dotyczące uproszczonej procedury wizowej wobec cudzoziemców mających podjąć pracę przy realizacji inwestycji p.n. Polimery Police, które naruszały przepisy art. 77 ust. 7 ustawy *o cudzoziemcach* w zw. z art. 77 ust. 1 *uoc* oraz naruszały niezależność konsuli gwarantowaną w art. 13 ust. 4 *prawa konsularnego*. Działania podejmowane

⁸⁶³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Damiana Irzyka z dnia 21 marca 2024 r.

przez Dyrektora DK Bartosza Grodeckiego stanowiły przekroczenie jego uprawnień wobec treści art. 13 ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 2 *prawa konsularnego*.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej, Rafał Wiśniewski, odnosząc się do uproszczonej procedury wizowej stosowanej wobec osób zatrudnianych przy inwestycji p.n. Polimery Police wyjaśnił⁸⁶⁴: *W zakresie projektu „Polimery Police” konsulowie realizowali co do zasady zalecenia ówczesnego kierownictwa MSZ wyrażone za pośrednictwem DK w korespondencji clarisowej DK.3307.3.2020/5 z dnia 30 stycznia [2020 r. – przyp. NIK] oraz dalszej korespondencji clarisowej.*

(akta kontroli str.20062-20071)

Ww. clarisem z dnia 30 stycznia 2020 r. podpisanym przez ówczesnego Dyrektora DK Bartosza Grodeckiego, konsulowie RP⁸⁶⁵ zostali poinformowani o uproszczonej procedurze wizowej, która obejmowała: [1] brak konieczności umówienia terminu wizyty w systemie e-konsulat; [2] możliwość składania wniosków wizowych zbiorczo przez osoby kontaktowe wyznaczone przez [...] w poszczególnych krajach; [3] wydawanie decyzji odmownych w sprawie wniosków tylko w przypadku istnienia mocnych przesłanek (figurowanie w SIS lub w wykazie osób, których pobyt na terenie RP jest niepożądany). Z dalszej korespondencji clarisowej⁸⁶⁶ wynika, że konsulowie w Manili, Nowym Delhi i Mumbaju poproszeni zostali o *przyjmowanie wniosków wizowych od jednej osoby (wskazany punkt kontaktowy) lub zezwolenie na korespondencyjne składanie wniosków.*

(akta kontroli str. 20044-20045, 8605-8643, plik 109)

Powyższe zalecenia dotyczące składania wniosków wizowych zbiorczo przez osoby kontaktowe lub w formie korespondencyjnej, bez obecności aplikanta naruszały przepisy art. 77 ust. 7 w zw. z art. 77 ust. 1 uoc. Zgodnie bowiem z tymi przepisami cudzoziemiec ubiegający się o wydanie wizy krajowej składa niezbędne dokumenty osobiście, a odstąpienie od osobistego złożenia wniosku może nastąpić w szczególnych przypadkach, uzasadnionych osobistą sytuacją cudzoziemca.

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁸⁶⁷, przytaczając odpowiedź przygotowaną przez Naczelnika WSK DK⁸⁶⁸, Naczelnika WRO DK⁸⁶⁹ i Naczelnika CDW DK⁸⁷⁰, że: *przyjęte rozwiązanie miało na celu usprawnienie w przedkładaniu wniosków wizowych na poczet inwestycji i było podyktowane zarówno chęcią usprawnienia procesu jak i sytuacją epidemiczną.* NIK ocenia, że przepis art. 77 ust. 7 uoc odnosił się tylko i wyłącznie do indywidualnych, uzasadnionych i osobistych sytuacji aplikanta wizowego, a przez to nie mógł być stosowany masowo, do grup aplikantów, w przypadku których odstąpienie od wymogu osobistego złożenia wniosku nie wynikało z osobistej sytuacji cudzoziemca, a z przyjętego przez kierownictwo MSZ i przedstawicieli inwestora stanowiska o wyjątkowym znaczeniu inwestycji.

⁸⁶⁴ Pismo BKA.080.4.2023.116 z dnia 20 lutego 2024 r.

⁸⁶⁵ Claris DK.3307.3.2020/5 z dnia 30 stycznia 2020 r. skierowany został do konsulów w: Seulu, Nowym Delhi, Mumbaju, Kuala Lumpur, Abu Zabi, Dosze, Ankarze, Stanbule, Kijowie, Lwowie, Łucku, Odessie, Winnicy, Mińsku, Brześciu i Grodnie.

⁸⁶⁶ Claris znak: DK.3307.3.2020/9 z dnia 18 maja 2020 r. podpisany przez ówczesną Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy.

⁸⁶⁷ Pismo DK.080.6.2023/80 z dnia 19 kwietnia 2024 r.

⁸⁶⁸ [...].

⁸⁶⁹ [...].

⁸⁷⁰ [...].

(akta kontroli str. 19851-19855)

Z kolei zalecenie wydawania decyzji odmownych w sprawie wniosków wizowych tylko w przypadku istnienia *mocnych przesłanek*, ograniczało niezależność konsula, gdyż zgodnie z art. 13 ust. 4 *prawa konsularnego* wytyczne oraz zalecenia, o których mowa w ust. 3, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej przez konsula.

Ponadto NIK wskazuje, że uruchomienie priorytetowych procedur wobec inwestycji p.n. Polimery Police nastąpiło w wyniku działań ówczesnego Dyrektora DK, który przekroczył swoje uprawnienia naruszając przepisy art. 13 ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 2 *prawa konsularnego*, zgodnie z którymi nadzór nad wykonywaniem funkcji konsularnych sprawuje minister właściwy do spraw zagranicznych i to on w ramach sprawowanego nadzoru może wydawać wiążące wytyczne, formułować zalecenia oraz żądać od konsula informacji, wyjaśnień i dokumentów.

Choć w ww. clarisie z dnia 30 stycznia 2020 r. znalazła się informacja, że: *Założenia opisywanej inwestycji oraz kwestia udzielenia ew. wsparcia w procesie uzyskiwania wiz przedstawione zostały Kierownictwu MSZ, które wyraziło zgodę na zastosowanie preferencyjnego trybu przyjmowania i rozpatrywania wniosków wizowych w przypadku tej inwestycji*, to fakt wyrażenia tej zgody nie został w żaden sposób udokumentowany. Co więcej, podczas spotkania pracowników MSZ z przedstawicielami [...] i [...], do którego doszło w dniu 10 stycznia 2020 r. w siedzibie MSZ, nie był obecny żaden przedstawiciel kierownictwa resortu. Jedynie treść notatki informacyjnej z tego spotkania wskazuje, że została ona przekazana Podsekretarzowi Stanu w MSZ Pawłowi Jabłońskiemu oraz przesłana do wiadomości Sekretarzowi Stanu Piotrowi Wawrzykowi. Notatka nie miała jednak charakteru notatki decyzyjnej i nie została zaakceptowana przez żadnego z członków kierownictwa MSZ.

(akta kontroli str. 20044-20045, 19860-19861)

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła na podstawie odpowiedzi przygotowanej przez Naczelnika WRO [...] ⁸⁷¹: *Co zaś się tyczy Inwestycji Polimery Police kierownictwo DK zdecydowało o zastosowaniu takiej ścieżki. Działania te wiązały się ze sprawowaniem ogólnego nadzoru nad działalnością urzędów konsularnych podległych Ministrowi SZ oraz wyznaczaniu istotnych kierunków w kwestiach wizowych*. NIK, o ile zgadza się ze stwierdzeniem, że to kierownictwo DK zdecydowało o ww. uproszczonych procedurach, to nie podziela stanowiska, iż ich wprowadzenie stanowiło działanie mieszczące się w zakresie ogólnego nadzoru nad działalnością konsularną – tym bardziej, że przepisy prawa nie rozgraniczają nadzoru nad codziennością konsularną na nadzór ogólny i szczegółowy; przeciwnie art. 13 ust. 2 *prawa konsularnego* odnosi się do nadzoru jako całości i stanowi, iż nadzór ten sprawuje Minister Spraw Zagranicznych. Natomiast odnosząc się do treści § 40 ust. 1 regulaminu organizacyjnego MSZ, NIK stwierdza, że w tym przepisie jest mowa o przygotowaniu, a nie wydawaniu wytycznych i zaleceń; dodatkowo mają one zapewniać jednolite stosowanie przez konsulów RP przepisów obowiązujących ustaw, zatem nie powinny one dotyczyć tworzenia nowych procedur nieprzewidzianych prawem.

(akta kontroli str. 19851-19855)

⁸⁷¹ Pismo znak: DK.080.6.2023/80 z dnia 19 kwietnia 2024 r

W odniesieniu do podstawy prawnej wydania priorytetowej uproszczonej ścieżki procedury wizowej dla inwestycji Polimery Police Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁸⁷², przytaczając odpowiedź przygotowaną przez Naczelnika WRO DK⁸⁷³, że: *Podstawy prawnej takich działań można próbować się doszukiwać w przepisach ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, w tym w szczególności art. 34 tegoż aktu normatywnego, zgodnie z którym Minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek oraz art. 34a [...] w myśl którego minister [...] może wydawać kierownikom urzędów centralnych oraz kierownikom innych urzędów i jednostek organizacyjnych wiążące ich wytyczne i polecenia.* NIK wskazuje, że decyzje istotne z punktu widzenia polskiej polityki wizowej nie mogą być podejmowane przez kierownictwo jednego departamentu, a podstawy prawne wdrożenia określonych procedur nie mogą być domniemane, bowiem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach obowiązującego prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁸⁷⁴).

(akta kontroli str. 19851-19855)

NIK ocenia, że zastosowanie właściwych, ustawowych rozwiązań, a więc przepisów art. 13 ust. 3 *prawa konsularnego* w miejsce clarisów, w odniesieniu do inwestycji p.n. Polimery Police, mogłoby ograniczyć występowanie nieprawidłowości w rekrutacji pracowników z zagranicy. Konsulowie zgłaszali⁸⁷⁵ bowiem trudności w nawiązaniu kontaktu z osobami upoważnionymi przez inwestora oraz nieprzekazywanie im informacji, kto pełnił takie funkcje. Identyfikowano także problemy z technicznym aspektem składania wniosków w sytuacji, gdy były zatrudniane również agencje pośrednictwa pracy i firmy trzecie niezwiązane z Inwestorem. Konsul RP w [...] kierowała do DK⁸⁷⁶ pytania o to, czy w odniesieniu do inwestycji Polimery Police należy stosować uproszczoną procedurę wizową wobec zidentyfikowania faktu ucieczek cudzoziemców z miejsca pracy i budzących wątpliwości warunków ich zatrudnienia⁸⁷⁷.

(akta kontroli str. 20062-20072,20505 plik 001-002)

Za ewentualną potrzebą wydania wytycznych i zaleceń przewidzianych w art. 13 ust. 3 *prawa konsularnego*, zdaniem NIK, przemawiała również skala potrzeb inwestora co do liczby cudzoziemców rekrutowanych do pracy. Inwestor planował bowiem *zatrudnić pracowników z Polski, a także z innych krajów: Europy Wschodniej (Ukraina, Białoruś), Azji (Korea Południowa, Indie, Bangladesz, Filipiny) oraz Turcji*⁸⁷⁸. Podał także, że maksymalne liczby cudzoziemskich pracowników wyniosą: w roku 2020 – 2 970 osób, w 2021 r. – 3 764 osoby i w 2022 r. – 224 osoby, łącznie 6 958 osób.

⁸⁷² Tamże.

⁸⁷³ [...].

⁸⁷⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸⁷⁵ Pismo DGSZ Rafała Wiśniewskiego znak: BKA.080.4.2023.116 z dnia 20 lutego 2024 r.

⁸⁷⁶ Claris AMB.NDE 29.04.2021 3307.7.2021/2 z dnia 29 kwietnia 2021 r.

⁸⁷⁷ Konsul RP [...]: (...) krajowy organ konsultacyjny potwierdził porzucenie pracy przez 12 ob. Indii oraz niepodjęcie jej przez jedną osobę. Wszystkie osoby oddaliły się w nieznanym kierunku i nie ma z nimi kontaktu. Dodatkowo, 4 osoby zrezygnowały z pracy za porozumieniem stron i powróciły do kraju. Wskazano również niezgodności pomiędzy zapisami zezwolenia na pracę (czas pracy: 300 godzin miesięcznie), a rzeczywistością (czas pracy wg umowy wynosi 40 godzin tygodniowo plus ew. nadgodziny – wg informacji pracodawcy finalnie ok. 230 godz. miesięcznie) oraz fakt, że pracodawca – będący podwykonawcą [...] - nie znajduje się w KRAZ (wpis do KRS nastąpił zaś 4.10.2019 r.).

⁸⁷⁸ Notatka informacyjna ze spotkania z przedstawicielami [...] oraz [...] ws. projektu Polimery Police znak:DK3307.3.2020/2 z dnia 13 stycznia 2020 r.

NIK wskazuje, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych niemożliwe było określenie przez MSZ liczby wiz wydanych dla cudzoziemców w celu przedmiotowej inwestycji. Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁸⁷⁹, że *z uwagi na brak adnotacji w systemie Wiza Konsul (jak również na wklejce wizowej), której konkretnie inwestycji dotyczy wnioski wizowy, placówki konsularne nie są w stanie przedstawić miarodajnej informacji co do statystyk wydanych decyzji w poszczególnych latach, gdyż większość papierowej dokumentacji wizowej została wybrakowana zgodnie z JRWA⁸⁸⁰*. Niemożliwe było także wygenerowanie tych danych z pozycji samego ministerstwa. Z częściowych danych przekazanych przez MSZ wynika natomiast, że w konsulatach RP w Mumbaju, Manili, Nowym Delhi, Islamabadzie i Seulu dla potrzeb inwestycji Polimery Police w latach 2020-2023 aplikowały 1 847 osoby, a konsulowie wydali 136 odmów wydania wiz.

(akta kontroli str. 19860-19861, 20243-20245)

Były Sekretarz Stanu, Piotr Wawrzyk, na pytanie, kto zdecydował o uproszczonej formule przyznawania wiz dla cudzoziemców zatrudnionych przy realizacji inwestycji Polimery Police i w jaki sposób reagował na sygnały dotyczące porzucenia pracy i czy polecił w związku z tym zmodyfikowanie procedur, zeznał⁸⁸¹: *Nie pamiętam, żeby coś takiego miało miejsce. Być może taka procedura była, ale tego nie pamiętam.*

(akta kontroli str. 20671-20678)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą: byli członkowie dyrekcji DK: Dyrektor Bartosz Grodecki i Zastępca Dyrektora Beata Brzywczy, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk a z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych były Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

30. Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk notatką decyzyjną z dnia 25 sierpnia 2022 r.⁸⁸² uruchomił ścieżkę priorytetową w przyjmowaniu wniosków wizowych od cudzoziemskich pracowników zatrudnianych przy budowie tzw. Kompleksu Olefiny III w Płocku, czym naruszył niezależność konsuli gwarantowaną w art. 13 ust. 4 *prawa konsularnego*. Działania podejmowane przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka stanowiły przekroczenie jego uprawnień wobec postanowień art. 13 ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 2 *prawa konsularnego*.

Ww. notatka decyzyjna dla inwestycji p.n. Orlen Olefiny III przewidywała, że liczba pracowników aplikujących o wize w uproszczonej procedurze, do końca 2022 r. wyniesie około 700 osób, a grupy docelowe będą pozyskiwane z Turkmenistanu, Turcji, Pakistanu, Indii i Filipin⁸⁸³. We wnioskach zawartych w notatce stwierdzono, że: *realizacja ww. inwestycji związana jest ze sprowadzeniem do Polski znacznej liczby cudzoziemców z krajów wrażliwych z punktu widzenia ryzyka migracyjnego*. Mimo to Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zaakceptował wprowadzenie priorytetowej ścieżki dla inwestora, a DK przesłał w dniu 19 września 2022 r. konsulom RP w Ammanie, Baku, Nowym Delhi,

⁸⁷⁹ Pismo DK.080.6.2023/85 z dnia 24 kwietnia 2024 r.

⁸⁸⁰ Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt

⁸⁸¹ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

⁸⁸² Notatka decyzyjna znak DK.3303.65.2022/1 z dnia 25 sierpnia 2022 r. w sprawie uruchomienia ścieżki priorytetowej w przyjmowaniu wniosków wizowych od cudzoziemskich pracowników, którzy będą pracować przy budowie Kompleksu Olefin III na terenie [...]

⁸⁸³ Planowano, że w pierwszym okresie realizacji inwestycji w okresie od lipca 2022 r. do grudnia 2022 r. pozyskanych zostanie 388 cudzoziemskich pracowników, w tym najwięcej z Turkmenistanu (302 osoby) i Turcji (80 osób).

Mumbaju, Ankarze, Stambule, Islamabadzie i Manili informacje dotyczące uruchomienia priorytetowej ścieżki w przyjmowaniu wniosków wizowych dla inwestycji Olefiny III⁸⁸⁴.

Uproszczona procedura obejmowała⁸⁸⁵: [1] brak konieczności umówienia terminu wizyty w systemie e-konsulat; [2] możliwość wypracowania z osobami kontaktowymi składania wniosków wizowych zbiorczo; [3] wydawanie decyzji odmownych w sprawie wniosków tylko w przypadku istnienia mocnych przesłanek, np. figurowanie w SIS lub w wykazie osób, których pobyt na terenie RP jest niepożądany.

(akta kontroli str. 19856-19858, 20050-20052)

NIK wskazuje, że konsulom RP polecano wydawanie decyzji odmownych w sprawie wniosków wizowych tylko w przypadku cudzoziemców, wobec których zaistniałyby do tego *mocne przesłanki* (figurowanie w SIS lub w wykazie osób, których pobyt na terenie RP jest niepożądany). W ocenie NIK, stanowiło to ograniczenie niezależności konsulów RP, gdyż zgodnie z art. 13 ust. 4 *prawa konsularnego* wytyczne oraz zalecenia o których mowa w ust. 3 nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej przez konsula.

Ponadto NIK wskazuje, że uruchomienie priorytetowych procedur wobec inwestycji Olefiny III nastąpiło w wyniku działań ówczesnego Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, który przekroczył swoje uprawnienia naruszając przepisy art. 13 ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 2 *prawa konsularnego*, zgodnie z którymi nadzór nad wykonywaniem funkcji konsularnych sprawuje minister właściwy do spraw zagranicznych i to on w ramach sprawowanego nadzoru może wydawać wiążące wytyczne, formułować zalecenia oraz żądać od konsula informacji, wyjaśnień i dokumentów.

NIK wskazuje, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych niemożliwe było ustalenie przez MSZ liczby wiz wydanych dla cudzoziemców zatrudnionych przy inwestycji Olefiny III w Płocku. Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁸⁸⁶, że *z uwagi na brak adnotacji w systemie Wiza Konsul (jak również na wklejce wizowej), której konkretnie inwestycji dotyczy wniosek wizowy, placówki konsularne nie są w stanie przedstawić miarodajnej informacji co do statystyk wydanych decyzji w poszczególnych latach, gdyż większość papierowej dokumentacji wizowej została wybrakowana zgodnie z JRWA⁸⁸⁷*. Niemożliwe było także wygenerowanie tych danych z pozycji samego ministerstwa. Brak zgromadzenia i zarchiwizowania przez DK danych dotyczących grup cudzoziemców, którzy uzyskali wizy w trybie uproszczonym NIK ocenia jako nierzetelne.

Z częściowych danych za 2023 r. przekazanych przez MSZ wynika natomiast, że w konsulatach RP w Mumbaju, Manili, Nowym Delhi, Islamabadzie i Seulu dla potrzeb inwestycji Olefiny III *złożono* 652 wnioski, z czego odnotowano 93 odmowy.

(akta kontroli str. 20243-20245)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, który zaakceptował notatkę decyzyjną w sprawie uruchomienia priorytetowej ścieżki dla wniosków wizowych składanych na potrzeby inwestycji

⁸⁸⁴ Claris DK.3303.65.2022/2/641 z dnia 19 września 2022 r.

⁸⁸⁵ Zakres uproszczonej procedury wynikający z ww. clarisu.

⁸⁸⁶ Pismo DK.080.6.2023/85 z dnia 24 kwietnia 2024 r.

⁸⁸⁷ Jednolity Rzeczowy Wykaz Akt.

Olefiny III oraz z tytułu nadzoru nad sprawowaniem funkcji konsularnych ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau. Dodatkowo ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk ponosi w ocenie NIK odpowiedzialność z tytułu przekroczenia uprawnień wobec formułowania zaleceń dla konsulów, podczas gdy takich uprawnień nie posiadał.

31. W Biurze Kontroli i Audytu dokonywano w sposób nierzetelny doboru jednostek do kontroli, co spowodowało, że w połowie jednostek, w których zakończono kontrolę nie można było sprawdzić prawidłowości rozpatrywania wniosków wizowych, natomiast inne placówki, w których istniało duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości nie były objęte kontrolą.

W okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 29 lutego 2024 r. z 44 zakończonych kontroli 22 zostały przeprowadzone w placówkach, które nie rozpatrywały wniosków wizowych (Agencja Konsularna RP w Smoleńsku, Konsulat Generalny RP w Hamburgu, Konsulat Generalny RP w Manchesterze, Konsulat Generalny RP w Mediolanie, Konsulat Generalny RP w Lyonie) lub rozpatrywały niewielką liczbę wniosków (Ambasada RP w Republice Islandii i Ambasada RP w Ljubljanie po jednym wniosku, Konsulat Generalny RP w Sydney – 11 wniosków, Ambasada RP w Madrycie – 15 wniosków, Ambasada RP w Królestwie Szwecji – 17 wniosków, Ambasada RP w Republice Finlandii – 22 wnioski, Ambasada RP w Konfederacji Szwajcarskiej – 32 wnioski, Ambasada RP w Ottawie i Ambasada RP w Santiago po 33 wnioski), albo przeprowadzane były w placówkach, w których ryzyko migracyjne jest niewielkie (Konsulat Generalny w Los Angeles, Konsulat Generalny w Toronto, Ambasada RP w Wellington).

Dyrektor BKA Anna Olszewska wyjaśniła⁸⁸⁸, że: *Proces sporządzenia planu kontroli rozpoczyna się od wystąpienia BKA do Dyrektora Biura Spraw Osobowych z wnioskiem o przekazanie aktualnego spisu kierowników placówek zawierającego informację o terminie objęcia stanowiska oraz spisu kierowników administracyjno-finansowych. Następnie BKA występuje do komórek organizacyjnych ministerstwa z wnioskiem o przedstawienie ewentualnych obszarów/jednostek wymagających objęcia kontrolą w przyszłym roku. Propozycje do planu może również zgłaszać Kierownictwo MSZ. W zakresie analizy wyników wcześniejszych kontroli i audytów uwzględnia się: powtarzające się nieprawidłowości, rażące nieprawidłowości, braki systemowe, zidentyfikowane w danych obszarach/placówkach. Analizie podlegają również skargi, wnioski oraz inne sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach. Kalkulacji oceny końcowej dla każdej planowanej kontroli dokonuje się uwzględniając czynniki ryzyka. Poziom wag ustala się metodą ekspercką.*

W ocenie NIK, w sposób nierzetelny dokonywano doboru jednostek do kontroli, co spowodowało, że w połowie jednostek, w których zakończono kontrolę nie można było sprawdzić prawidłowości rozpatrywania wniosków wizowych, natomiast inne placówki, w których istniało duże ryzyko wystąpienia nieprawidłowości nie były objęte kontrolą. W ocenie NIK, stosowane przez MSZ podejście mogło dawać konsulom RP odczucie wyjęcia spraw wizowych z działalności kontrolnej i braku szczególnego zainteresowania tymi kwestiami ze strony DK.

(akta kontroli str. 22546-22552)

⁸⁸⁸ Pismo znak BKA.080.4.2023.39 z dnia 15 listopada 2024 r.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy BKA, a z tytułu nadzoru nad oceną ryzyka i tworzeniem planu kontroli kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

32. W Biurze Kontroli i Audytu nierzetelnie szacowano ryzyko związane z prawidłowością i kompletnością wprowadzania danych do systemu informatycznego Wiza-Konsul, co spowodowało brak przeprowadzenia kontroli w tym zakresie, w całym badanym okresie.

Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w resorcie spraw zagranicznych, stosownie do JRWA stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 50 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 grudnia 2022 r. *zmieniającego zarządzenie w sprawie jednolitego rzeczowego wykazu akt w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych*⁸⁸⁹ akta papierowe wniosku wizowego przechowywało się przez jeden rok licząc od dnia wydania decyzji.

W sytuacji, gdy akta papierowe stanowiące podstawę udzielenia wizy podlegały brakowaniu po roku, bardzo duże znaczenie miało prawidłowe wprowadzanie danych do systemu Wiza-Konsul.

Czynności dowodowe NIK wskazały na liczne błędy i braki w zapisach w systemie informatycznym (np. wskazywanie jako „jednostek prowadzących studia” w latach 2021-2023 imion i nazwisk lub nazwisk, albo miejsc zakwaterowania niedających podstawy do zidentyfikowania właściwej uczelni, obejmujące ponad 1 000 pozycji przy niespełna 400 wyższych uczelniach w Polsce, udzielenie w 2023 r. 1 642 wiz z naklejką „student” dla cudzoziemców urodzonych po 2005 r., a więc niepełnoletnim, w tym dwóm osobom urodzonym w 2023 r., czy 38 osobom urodzonym przed rokiem 1980 itp.). Stwierdzono również braki w ewidencji polegające np. na niewpisaniu w 2022 r. w 914 przypadkach nazwy uczelni wystawiającej zaświadczenie o przyjęciu na studia.

Mimo takich nieprawidłowości BKA w żadnej kontroli nie sprawdzało prawidłowości i kompletności danych w systemach informatycznych, w tym w systemie Wiza-Konsul.

Dyrektor BKA Anna Olszewska wyjaśniła⁸⁹⁰, że: *Kalkulacji oceny końcowej dla każdej planowanej kontroli dokonuje się uwzględniając czynniki ryzyka. Poziomą wagę ustala się metodą ekspercką. W latach 2018-2023 BKA nie przeprowadzało kontroli dotyczących prawidłowości i kompletności danych w systemach informatycznych, w tym w systemie Wiza-Konsul.*

W ocenie NIK, brak właściwego nadzoru kolejnych Ministrów Spraw Zagranicznych nad oceną ryzyka oraz tworzeniem planu kontroli spowodował brak kontroli w zakresie prawidłowości i kompletności danych w systemach informatycznych, w tym w systemie Wiza-Konsul i doprowadził do licznych nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli str. 22271-22275)

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą kolejni Dyrektorzy BKA, a z tytułu nadzoru kolejni Ministrowie Spraw Zagranicznych.

33. Minister Spraw Zagranicznych nie podjął we właściwym czasie działań po otrzymaniu informacji o nieprawidłowościach związanych z wydawaniem wiz przez polskie placówki konsularne, co było działaniem nierzetelnym.

⁸⁸⁹ Dz. Urz. MSZ poz. 79.

⁸⁹⁰ Pismo znak BKA.080.4.2023.126 z dnia 12 marca 2024 r.

Regulacja art. 69 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych* nakłada na ministra kierującego działem obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ufp kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie m.in. zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a także przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania.

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau podał⁸⁹¹, że po raz pierwszy informację o potencjalnych nieprawidłowościach związanych z wydawaniem wiz przez polskie placówki dyplomatyczne uzyskał ustnie od Koordynatora Służb Specjalnych, w okolicach połowy 2022 r. Po otrzymaniu tych informacji nie podjął jednak żadnych działań, gdyż jak wyjaśnił otrzymał zapewnienie, że służby specjalne podejmują już stosowne działania i nie zasugerowano interwencji ze strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Minister Spraw Zagranicznych wskazał również, że rozmyślnie nie zainicjował działań, aby nie zakłócać już prowadzonych przez służby czynności.

NIK zwraca uwagę, że podjęcie działań w celu wyjaśnienia przyczyn potencjalnych nieprawidłowości oraz zwłaszcza wdrożenie określonych mechanizmów kontrolnych zapobiegających w przyszłości powstawaniu nieprawidłowości w placówkach zagranicznych i w jednostkach organizacyjnych MSZ (np. Departamencie Konsularnym) nie wymaga sugestii Koordynatora Służb Specjalnych.

Działania Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua polegające na wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o odwołanie Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, polecenie odwołania Dyrektora BPiZZ Jakuba Osajdy oraz zarządzenie audytu w ministerstwie, jak też w placówkach zagranicznych, a także podjęcie decyzji o terminacji umów z firmami zewnętrznymi przygotowującymi procesy aplikacji o wizę miały miejsce dopiero od końca sierpnia 2023 r., a więc rok po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach przy udzielaniu wiz. Działania Ministra SZ Zbigniewa Raua zostały podjęte po sygnałach medialnych ujawniających możliwe nieprawidłowości w procesach udzielania wiz.

Skutkiem braku działań Ministra SZ Zbigniewa Raua w powyższym okresie było m.in. dalsze przesyłanie do placówek dyplomatycznych (przynajmniej do kwietnia 2023 r.) list z konkretnymi nazwiskami osób, wskazanymi przez Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, w celu przyspieszenia terminu złożenia wniosku wizowego, co przez konsulów odbierane było jako polecenie udzielenia wizej. Dopiero w dniu 4 maja 2023 r. Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy wysłała do konsulów⁸⁹² wiadomość e-mail z informacją: *Pan Minister prosił o przekazanie, by od tej pory nie traktować wysłanych wcześniej za naszym pośrednictwem próśb, jako przez niego zgłaszanych. Za dotychczasową współpracę serdecznie dziękuję.*

(akta kontroli str. 3636-3642)

⁸⁹¹ Pismo znak BKA.080.4.2023.56 z dnia 24 listopada 2023 r.

⁸⁹² [...] (Filipiny), [...] (Hongkong), [...] (Tajwan), [...] (Kuwejt), [...] (Singapur), [...] (Pakistan), [...] (Turcja), [...] (Indie), [...] (Nigeria), [...] (Katar), [...] (Arabia Saudyjska) i [...] (Filipiny).

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponosi Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W ocenie NIK, działania podejmowane przez MSZ w zakresie nadzoru nad komponentem wizowym działalności konsularnej były niezgodne z prawem, niecelowe i nierzetelne, a także powodujące niegospodarne rozdysponowanie środków publicznych. Choć MSZ miało świadomość zmieniających się uwarunkowań – potrzeb rynku pracy⁸⁹³, lawinowego zwiększenia zainteresowania wizami do Polski, migracyjnych konsekwencji inwazji Rosji na Ukrainę, a także pogorszenia relacji z Białorusią – i towarzyszących temu zjawisk związanych m.in. ze wzrostem presji migracyjnej oraz rosnącą negatywną rolą pośredników wizowych – przechwytyjących terminy spotkań wizowych i systemowo wykorzystujących słabości procedur wydawania oświadczeń o powierzeniu pracy i zezwoleń na pracę oraz próbujących wpływać na proces wizowy, to nie podejmowało adekwatnych do skali problemów kompleksowych działań nadzorczych czy legislacyjnych, ale stosowało doraźne i nietransparentne mechanizmy noszące znamiona dowolności i uznaniowości.

NIK stoi na stanowisku, że przy braku kierunkowych dokumentów polityki migracyjnej czy choćby wytycznych w tym zakresie i wiedzy o tym, że wydawanie przez wojewodów zezwoleń na pracę było *de facto* czynnością automatyczną, MSZ nie powinno było intensyfikować wysiłków (np. w formie ustalania poszczególnym placówkom konsularnym limitów minimalnych przyjmowanych wniosków wizowych) w kierunku maksymalizowania liczby wydawanych wiz. Powinno było, w ocenie NIK, wręcz przeciwnie, wzmocnić komponent planowania i kontroli nad działalnością wizową, uniemożliwiając jej uzależnienie od ponoszenia przez cudzoziemców bardzo wysokich opłat na rzecz pośredników, działań lobbingsowych, korupcyjnych i innych niedających się w sposób merytoryczny wytłumaczyć. W świetle powyższego, jako godzące w swobodę podejmowania decyzji wizowych przez konsula wynikającą z art. 65 ust. 1 uoc, a także niecelowe i nierzetelne, NIK ocenia działania podejmowane przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Konsularnego w zakresie nieuzasadnionego wpływania – poprzez clarisy z poleceniami z maja i czerwca 2021 r. – na zaniechanie badania przez konsulów RP kompetencji zawodowych cudzoziemców ubiegających się o wydanie wiz pracowniczych do Polski.

NIK ocenia, że działania podejmowane incydentalnie, nieprzejrzyście, a czasem również z naruszeniem prawa nie tylko nie przyczyniły się do rozwiązania problemu braku podaży pracy w polskiej gospodarce, ale spowodowały jego rozmycie i sprywatyzowanie, w którym na wydanie wiz do pracy w Polsce z pominięciem kolejek (sięgających w niektórych placówkach nawet roku) mogły liczyć osoby i podmioty dysponujące odpowiednimi kontaktami, umiejące najlepiej odnaleźć się w niewydolnych rozwiązaniach i wykorzystać istniejące w nich luki.

W MSZ funkcjonował nietransparentny i korupcyjogenny mechanizm wpływania na niektórych konsulów RP w zakresie przyspieszania rozpatrywania wniosków wizowych i uzyskiwania korzystnych rozstrzygnięć procedury wizowej, w tym rewizji decyzji wizowych i wydawania wiz bez osobistego stawiennictwa aplikanta. W jego ramach ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk wielokrotnie przekroczył uprawnienia, przynależne na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy *prawo konsularne* wyłącznie Ministrowi Spraw Zagranicznych, wydając konsulom RP wiążące wytyczne, formułując zalecenia oraz żądając informacji i wyjaśnień, w tym w zakresie

⁸⁹³ Choć, w ocenie NIK, była to wiedza ogólna i szczałkowa.

dotyczącym rozstrzygnięć co do istoty spraw załatwianych przez konsula, co naruszało art. 13 ust. 4 w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy *prawo konsularne*.

NIK ocenia, że zidentyfikowane w toku kontroli mechanizmy zinstytucjonalizowanego protegowania działań różnych podmiotów, min. spółek z grupy [...], [...] oraz innych (polityków, przedsiębiorców, urzędników), poprzez polecenie konsulom RP stosowania zapisów art. 9 ust. 3 WKW, monitorowanie wybranych spraw i zobowiązanie konsulów RP do przedstawiania wyjaśnień w przypadku podjęcia decyzji innych niż pozytywne rozstrzygnięcie i przyznawanie wizy, nie miały oparcia w przepisach prawa i w zdecydowanej większości nie były uzasadnione merytorycznie, a stanowiły jedynie odpowiedź DK na emanację indywidualnych życzeń Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, Dyrekcji DK oraz osób i podmiotów z nimi powiązanych. Osobno, jako działanie szczególnie naganne i godzące w niezależność konsula RP wynikającą z art. 13 ust. 4 ustawy *prawo konsularne*, niecelowe, a także niegospodarne, NIK ocenia próbę bezpośredniego wpłynięcia na zmianę decyzji wizowej przez Konsula Generalnego RP w Mumbaju poprzez zorganizowanie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych wizytacji ww. placówki w dniach 1-4 lutego 2023 r.

Choć powyższe praktyki budziły uzasadnione wątpliwości niektórych pracowników DK i konsulów RP, to w MSZ nie zainicjowano opracowania i wdrożenia wytycznych bądź przepisów pozwalających priorytetyzować wybrane wnioski wizowe w sposób transparentny, korzystny dla gospodarki, bezpieczny i zgodny z art. 9 ust. 3 WKW, co było, w ocenie NIK, działaniem nierzetelnym.

Również działania podejmowane przez MSZ w celu realizacji inwestycji, określanych jako kluczowe dla gospodarki kraju, cechowała doraźność oraz brak przejrzystości i poszanowania dla obowiązujących przepisów. Uruchomienie przez MSZ uproszczonego trybu składania i rozpatrywania wniosków wizowych cudzoziemców mających podjąć pracę przy realizacji przedsięwzięcia Polimery Police i Orlen Olefiny III odbyło się z przekroczeniem uprawnień i z naruszeniem przepisów art. 13 ust. 3 w zw. z art. 13 ust. 2 *prawa konsularnego* przez odpowiednio ówczesnych Dyrektora DK i Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, a poprzez umożliwienie składania wniosków wizowych bez osobistego stawiennictwa również, w przypadku Orlen Olefiny III, w sposób naruszający art. 77 ust. 7 w zw. z art. 77 ust. 1 uoc. NIK wskazuje, że w ramach wdrożonych uproszczeń wizowych konsulom RP polecano wydawanie decyzji odmownych w sprawie wniosków wizowych tylko w przypadku cudzoziemców, wobec których zaistniałyby do tego określone, *mocne*, przesłanki. W ocenie NIK, stanowiło to ograniczenie niezależności konsulów RP, gdyż zgodnie z art. 13 ust. 4 *prawa konsularnego* wytyczne oraz zalecenia, o których mowa w ust. 3 nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej przez konsula.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wprowadzenie przez MSZ bez podstawy prawnej nowego rodzaju wizy: D23 z adnotacją „*Poland. Business Harbour*” oraz udzielenie ponad 95 tysięcy wiz w tym celu. Realizacja, w oparciu o zalecenia Departamentu Konsularnego, nieuchwalonego, przygotowanego w pośpiechu i nawet niespisanego w żadnym dokumencie programu P.BH spowodowała, że otrzymanie wizy D23-P.BH stało się najprostszym, najszybszym i najtańszym sposobem uzyskania możliwości wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz Unii Europejskiej. Rola konsula w procesie rozpatrywania wniosku o tę wizę została sprowadzona praktycznie do jej udzielenia, o czym świadczą statystyki: 0 odmów na 3815 wniosków w 2020 r., czy 55 odmów na 20 452 wniosków w 2021 r. Przyznanie niespotykanych przy innych rodzajach wiz uprawnień, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek wymagań w stosunku do członków rodziny lub partnerów niebędących małżonkami oraz niewielkich wymogów dla uczestników programu, spowodowało, że możliwość wjazdu na teren Rzeczypospolitej Polskiej otrzymały dziesiątki tysięcy

cudzoziemców, głównie z Białorusi i Rosji, a pozostawało to poza całkowitym nadzorem i zainteresowaniem kierownictwa MSZ, co w ocenie NIK, mogło w sposób znaczący wpłynąć na obniżenie bezpieczeństwa państwa. Szczególnie negatywnie Izba ocenia udzielanie wiz obywatelom Federacji Rosyjskiej, ale również Białorusi po dniu 24 lutego 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym również uwagę, że powyższy sposób rozszerzania sposobu wydawania wiz związanych z programem P.BH i ich oznaczania cechował się skrajną nietransparentnością i ryzykami w zakresie przyjmowanych rozwiązań – także wskutek dokonywania daleko idących z punktu widzenia polityki wizowej ustaleń na niesformalizowanych „spotkaniach statusowych” przez osoby, których umocowanie do podejmowania takich decyzji było wątpliwe, a proces decyzyjny nie jest w pełni możliwy do otworzenia. Jakkolwiek spotkania robocze w sferze zarządzania w administracji publicznej są niezbędne i mogą doprowadzić do sprawnego wypracowywania kierunków rozwiązań, nie może to zastępować dochowania standardów przejrzystości w uzgadnianiu i opiniowaniu tych rozwiązań i wdrażania ich w sposób znajdujący swoje oparcie w przyjmowanych przepisach powszechnie obowiązujących lub wewnętrznych.

W ocenie NIK, Departament Konsularny, mimo licznych sygnałów od konsulów dotyczących potencjalnych nieprawidłowości w procesie rekrutacji przez niektóre uczelnie lub w procesie uzyskiwania zezwoleń na pracę przez niektórych pracodawców, nie podejmował skutecznych działań w celu zapobieżenia nieprawidłowościom w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia brak działań ze strony MSZ w celu dostosowania do realiów oraz potrzeb krajowego rynku pracy, obowiązującej listy zawodów, w wyniku czego dziewięciu na dziesięciu cudzoziemców, którzy uzyskali wizę pracowniczą w 2023 r., zadeklarowało jako wykonywany zawód: „brak zawodu” lub „inny”. Zdaniem NIK, taka sytuacja, gdy przeważająca większość cudzoziemców uzyskujących wizę pracowniczą deklaruje, że nie posiada zawodu lub posiada inny zawód niż wyróżnione przez państwo przyjmujące, oznacza, że przewidziana w formularzu wniosku wizowego lista zawodów jest zupełnie niedostosowana do realiów, a dane i informacje uzyskiwane w tym zakresie nie mają żadnej, albo znikomą wartość poznawczą i nie mogą służyć szerszym analizom dotyczącym np. struktury zawodowej cudzoziemców otrzymujących wize, szczególnie w powiązaniu z potrzebami polskiego rynku pracy lub jego możliwościami absorpcji nowych pracowników – albo wręcz, że wize pracownicze wydawane są osobom nieposiadającym kwalifikacji (żadnych albo oczekiwanych przez Rzeczpospolitą Polską) do funkcjonowania na rynku pracy. DK w okresie objętym kontrolą w zupełności nie dostrzegł powyższych dysfunkcji.

Departament Konsularny nierzetelnie realizował swoje zadania, ponieważ nie zapewnił odpowiednich narzędzi w systemie Wiza-Konsul, np. słowników w postaci rozwijanej listy, które zapobiegłyby możliwości wprowadzania błędnych lub niepełnych danych przy rejestracji wniosków wizowych w placówkach konsularnych, co skutkowało m.in. brakiem możliwości weryfikacji poprawności udzielenia prawie 17 tysięcy wiz studenckich w kontrolowanym okresie. Brak wprowadzenia blokady w systemie Wiza-Konsul był również przyczyną udzielania wiz nieuprawnionym cudzoziemcom w przypadku realizacji programu P.BH, a także w przypadku udzielania wiz na podstawie wpisanego do ewidencji oświadczenia o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi.

W ocenie NIK, choć istotnie – co MSZ wielokrotnie podkreślało w trakcie kontroli – to konsul odpowiedzialny jest za prawidłowe wydanie wize, to jednak następstwem mankamentów rozwiązań zarządczych i niedostatków systemów informatycznych nie

może być całkowite przerzucanie odpowiedzialności na personel konsularny. Co więcej, o wadach powyższych rozwiązań i instrumentów przesądza dodatkowo fakt, iż w ramach sprawowanego nadzoru na działalnością konsularną MSZ nie zidentyfikowało nieuprawnionego wydawania wiz pracowniczych w opisanym trybie obywatelom państw, którzy nie byli uprawnieni.

W powyższym kontekście NIK wskazuje przy tym, iż ograniczanie się przez centralę resortu do wskazywania na formalnoprawne obowiązki konsulów i wręcz podkreślania ich osobistej odpowiedzialności, przy jednoczesnej świadomości obciążenia ich pracą i rosnącej liczby wniosków wizowych, stanowi działanie przeciwnie skuteczne, niebudujące zaufania pomiędzy centralą i placówkami zagranicznymi Rzeczypospolitej Polskiej, a nadto dalece niewystarczające.

NIK negatywnie ocenia skrócenie okresu przechowywania dokumentacji papierowej związanej z rozpatrywaniem wniosków wizowych do jednego roku, przy jednoczesnym braku wersji elektronicznych tych dokumentów oraz licznych błędach i brakach danych w systemie informatycznym Wiza-Konsul, co nie pozwala zweryfikować prawidłowości podjętych przez konsulów decyzji podjętych ponad rok przed próbą sprawdzenia.

W ocenie NIK, stwierdzenie w komunikacie z dnia 15 września 2023 r., że Minister Spraw Zagranicznych zdecydował m.in. o wypowiedzeniu umów wszystkim firmom outsourcingowym, było działaniem wprowadzającym w błąd oraz nierzetelnym i niecelowym, a dokonane po publicznym ogłoszeniu komunikatu analizy wskazały na istotne ryzyka w jego realizacji. Co więcej, realizacja decyzji Ministra SZ w ten sposób narażałaby Skarb Państwa na znaczne wydatki z tym związane, np. konieczność zwrotu poniesionych kosztów i wypłaty odszkodowań za utracone korzyści dla usługodawców zewnętrznych. Urzędy konsularne nie były też wówczas przygotowane na przyjęcie zleczanych na zewnątrz zadań przy zachowaniu tej samej jakości usług i liczby rozpatrywanych wniosków oraz dodatkowo takie działania mogły spowodować pogorszenie wizerunku polskich placówek i mieć negatywny wpływ na ich relacje z państwami, w których były usytuowane. Podejmowane, po dacie publikacji ogłoszenia, czynności spowodowały, wbrew publicznym deklaracjom, kontynuację zawartych wcześniej umów oraz zawarcie nowych umów w przypadkach ich terminowego zakończenia.

MSZ w dniu 15 września 2023 r. nie zaprezentowało również w sposób prawdziwy danych dotyczących wydanych przez Rzeczpospolitą Polską pozwoleń na pierwszy pobyt, które w sposób jednoznaczny wskazywały, że w tej kategorii Polska była państwem członkowskim udzielającym najwięcej wiz na pierwszy pobyt ogółem zarówno w 2021 r. (967 345 z 2 952 336, tj. 32,8% wszystkich wiz wydanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej), jak i w 2022 r. (700 264 z 3 454 684, tj. 20,3% wszystkich wiz w UE). Pominięcie powyższych informacji zafałszowało informacje przedstawione przez MSZ opinii publicznej i wpłynęło ujemnie na dyskurs publiczny.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Utworzenie Centrum Decyzji Wizowych.

Centrum Decyzji Wizowych – utworzenie i koncepcja rozwoju

Centrum Decyzji Wizowych było⁸⁹⁴ wydziałem Departamentu Konsularnego składającym się z dwóch referatów rozmieszczonych, po jednym w Warszawie oraz w Łodzi, kierowanym przez naczelnika wydziału oraz kierowników referatów.

⁸⁹⁴ Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. na dzień 17 maja 2024 r.

CDW utworzono w dniu 16 kwietnia 2021 r. poprzez dokonanie zmiany wewnętrznego regulaminu organizacyjnego⁸⁹⁵ DK. Zadaniem tego wydziału było m.in.: [1] analizowanie wniosków o wydawanie wiz krajowych i wiz Schengen oraz wydawanie decyzji w sprawie wydania lub odmowy wydania wiz z upoważnienia Ministra SZ; [2] wszczynanie i prowadzenie postępowań o cofnięcie lub unieważnienie wizy wydanej z upoważnienia Ministra SZ; [3] monitorowanie i ocena ruchu osobowego między RP a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wiz są rozpatrywane przez Ministra SZ oraz sporządzanie na ten temat opracowań i analiz⁸⁹⁶.

Powyższą komórkę wewnętrzną DK utworzono w związku z potrzebą przejęcia części spraw związanych z rozpatrywaniem wniosków wizowych w następstwie decyzji władz Republiki Białorusi o wydaleniu z jej terytorium polskich dyplomatów⁸⁹⁷. W celu rozwiązania problemu wynikającego z ograniczenia możliwości realizacji funkcji i czynności konsularnych MSZ podjęło działania, których wynikiem było wprowadzenie z dniem 9 lutego 2021 r. stosownych zmian do zapisów ustawy o cudzoziemcach⁸⁹⁸. W art. 66 tej ustawy dodano podstawę prawną do wydawania wiz przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, w przypadku, gdy wnioski o ich wydanie zostały złożone w państwach określonych w odrębnych przepisach⁸⁹⁹. Na podstawie tych przepisów Minister Spraw Zagranicznych w dniu 28 maja 2021 r. wydał rozporządzenie w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wiz przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, które objęło Republikę Białorusi.

(akta kontroli str. 4118- 4129, 4129-4159, 4162, 4242-4272)

CDW w chwili jego utworzenia zlokalizowane zostało w budynkach MSZ w Warszawie przy Al. Szucha 21 oraz 23. Obejmowało 10 etatów w tym, jeden etat naczelnika wydziału oraz dziewięć etatów ds. postępowań wizowych. Środki finansowe na ich utrzymanie zostały pokryte w ramach budżetu MSZ na 2021 r. ze zlikwidowanych etatów Ambasady w Mińsku – cztery etaty, konsulatów: w Grodnie - trzy etaty oraz w Brześciu - trzy etaty⁹⁰⁰. W 2022 r., określony w schemacie organizacyjnym DK, stan zatrudnienia CDW zwiększył się o 12 kolejnych etatów⁹⁰¹. Na zabezpieczenie

⁸⁹⁵ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Konsularnego z dnia 16 kwietnia 2021 r. ustalony na podstawie art. 39 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm.) oraz § 14 regulaminu organizacyjnego MSZ stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ z 2020 r. poz. 72 ze zm.).

⁸⁹⁶ §14 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Konsularnego zatwierdzonego w dniu 16 kwietnia 2021 r. przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej i regulaminu organizacyjnego zatwierdzonego w dniu 13 sierpnia 2021 r., odpowiednio §15 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DK zatwierdzonego 28 lutego 2023 r. i regulaminu zatwierdzonego 21 kwietnia 2023 r. oraz §16 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Konsularnego zatwierdzonego w dniu 21 września 2023 r. przez DGSZ.

⁸⁹⁷ W 2020 r. teren Republiki Białoruskiej opuściło 21 polskich dyplomatów z konsulatów generalnych w Grodnie i Brześciu oraz ambasady w Mińsku.

⁸⁹⁸ Zmiany zapisów zostały wprowadzone ustawą z dnia 21 stycznia 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2021, poz. 159).

⁸⁹⁹ W art. 66 ustawy o cudzoziemcach dodano ust. 1a. o treści „1a. Wizę może również wydać albo odmówić jej wydania minister właściwy do spraw zagranicznych, jeżeli: 1) wniosek o wydanie wizy został złożony w państwie określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 8; 2) zostały spełnione dodatkowe warunki zapewniające możliwość złożenia wniosku o wydanie wizy do ministra właściwego do spraw zagranicznych - w przypadku gdy takie warunki zostały określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 8.”

⁹⁰⁰ Notatka nr BSO.6100.437.2021/1 z dnia 9 marca 2021 r. Biura Spraw Osobowych w sprawie etatów dla CDW zatwierdzona przez DGSZ.

⁹⁰¹ Zwiększenie ilości etatów CDW do 22 (dodano 12 etatów) wynikało m.in. z potrzeb zwiększonej pracochłonności w zakresie wydawania wiz i obsługi obywateli Ukrainy oraz Białorusi, po wybuchu wojny w Ukrainie, przebywających również na terenie Polski, co było wynikiem wydania rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 sierpnia 2022 r. w sprawie wydawania wiz krajowych cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. poz. 1809 ze zm.).

dodatkowych 12 etatów, na wniosek Ministra SZ z dnia 13 maja 2022 r.⁹⁰² Ministerstwo Finansów uruchomiło stosowną rezerwę celową w kwocie 2 483,6 tys. zł⁹⁰³. Faktyczny stan zatrudnienia CDW na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniósł 20 etatów.

(akta kontroli str. 4120, 4153, 4169, 5319-5321, 5406-5417)

W sierpniu 2022 r. DK rozpoczął prace nad rozwojem, w tym zwiększeniem liczby etatów CDW. W związku z powyższym DK opracował – *Koncepcję punktu zamiejscowego MSZ Centrum Decyzji Wizowych*. Projekt podlegał konsultacjom wewnątrz DK oraz konsultowany był, pod względem prawnym, z Dyrektorem Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością.

(akta kontroli str. 18125-18132, 19249-19254)

Ostatecznie w dniu 30 grudnia 2022 r. Dyrektor DK sporządził notatkę decyzyjną⁹⁰⁴ dla Ministra SZ, opracowaną przy współudziale Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością, z propozycją koncepcji dalszego rozwoju CDW. Koncepcja ta polegała m.in. na zwiększeniu stanu etatowego wydziału CDW wraz z jego podziałem na dwa referaty, z lokalizacją jednego z nich poza Warszawą.

W powyższej notatce podano: *W drugiej połowie 2022 r. CDW powiększyło się o 12 nowych pracowników, którzy zgodnie z założeniem ujętym w OSR do zmiany ustawy o cudzoziemcach (2021 r.), powinni obsługiwać wnioski wizowe z terytorium Ukrainy (UE). Sytuację zmienił wybuch wojny w Ukrainie. W jego następstwie stanowiska z drugiego etapu tworzenia CDW (12) będą interwencyjnie i tymczasowo wykorzystane do wydawania wiz w PL w celu niwelowania problemów braku wiz przez niektóre grupy ob. Ukrainy i Białorusi przebywające w PL. Nie należy zakładać, aby działalność ta była prowadzona przez okres dłuższy niż max.6 miesięcy. MSZ nie powinien zastępować urzędów w kraju odpowiedzialnych za legalizowanie pobytu. (...) Dodatkowo w przypadku niewyczerpania potencjału liczbowego dla dwóch strumieni wniosków (UA, BY) CDW może być wykorzystywane dla rozpatrywania wniosków, dla których – zgodnie z rozporządzeniem Ministra SZ (w fazie opracowania) – istnieć będzie priorytetowość w przyjęciu (chodzi tutaj o wizy do pracy w zawodach szczególnie istotnych dla polskiej gospodarki), jak również wspierająco dla ogólnej działalności wizowej najbardziej obciążonych konsulatów.*

W odniesieniu do koncepcji rozwoju CDW w notatce decyzyjnej przedstawiono trzy główne zmiany w organizacji CDW:

- 1) Utworzenie wydziału CDW poza Warszawą – w przypadku tej zmiany wskazano, że wydział ze względów logistyczno-komunikacyjno-szkoleniowych powinien zostać zlokalizowany w promieniu do 200 km od Warszawy. Wskazana byłaby lokalizacja w mieście, gdzie znajduje się siedziba Urzędu Wojewódzkiego lub jego Delegatura. Jednocześnie wybrana miejscowość powinna posiadać zaplecze szkół wyższych zwiększające konkurencyjność przy zatrudnieniu;
- 2) Przeniesienie obecnie pracujących osób oraz zatrudnienie nowych;
- 3) Zwiększenie liczby etatów oraz zwiększenie liczby rozpatrywanych wniosków wizowych – w przypadku tej zmiany podano m.in.: *Faktyczne zapotrzebowanie na usługi wizowe jest zdecydowanie wyższe niż są je w stanie zapewnić polscy konsulowie za granicą, dlatego też dla efektywnej realizacji polityki wizowej, czyli*

⁹⁰² Wniosek nr 5.4143.1.30.2022.WMF-A.

⁹⁰³ Decyzja Ministra Finansów z dnia 18 maja 2022 r. nr MF/FS3.4143.120.2022.MF1565.

⁹⁰⁴ Notatka decyzyjna dla Ministra Spraw Zagranicznych p. Zbigniewa Raua w sprawie koncepcji rozwoju Centrum Decyzji Wizowych (CDW) nr DK.0112.175.2022/1 (MSZ.4056.2023), sporządzona w dniu 30 grudnia 2022 r. przez Departament Konsularny.

realizacji interesów państwa w różnych dziedzinach (...), konieczne jest poszerzenie możliwości rozpatrywania wniosków wizowych. Z uwagi na ramy budżetowe i obiektywne trudności z wygospodarowaniem środków na utworzenie dużej liczby etatów za granicą optymalnym, a jednocześnie nie mniej efektywnym rozwiązaniem jest przeniesienie zdecydowanej części obsługi wizowej do kraju, przy poszerzeniu zasobów dedykowanych do tych zadań. Powyższe wymagać będzie szerszego wprowadzenia za granicą usług outsourcingu wizowego (do czasu pełnej elektronizacji procesu wizowego, co jest zadaniem opracowywanym właśnie na poziomie KE dla wiz Schengen) oraz zapewnienia odpowiednich warunków technicznych (informatycznych) dla obsługi procesu w Polsce.

W przedmiotowej notatce przedstawiono również warianty rozwoju CDW wg skali ich złożoności, tj.:

- Wariant 1 – działalność obejmująca wizy krajowe w konkretnych celach (np. wizy w celu wykonywania pracy w zawodach szczególnie istotnych dla polskiej gospodarki lub wizy studenckie) – założenie łącznej liczby etatów w CDW – 50,
- Wariant 2 – działalność obejmująca wizy krajowe – założenie łącznej liczby etatów do 100 pracowników, dla rozpatrzenia ok. 2 milionów wniosków wizowych,
- Wariant 3 – rozpatrywanie wszystkich wniosków wizowych składanych za granicą – założenie ok. 160 pracowników.

W notatce decyzyjnej wskazano także niezbędne działania (etapy wdrożenia), w tym m.in. przeprowadzenie szacowania kosztów realizacji koncepcji w zakresie: [1] kosztów osobowych; [2] kosztów najmu i obsługi nieruchomości wykorzystywanej na potrzeby CDW; [3] koszty sprzętu teleinformatycznego; [4] koszty wyposażenia pomieszczeń biurowych, materiałów biurowych; [5] koszty zapewnienia bezpieczeństwa w lokalizacji; [6] koszty zabezpieczenia wsparcia teleinformatycznego; [7] koszty poziomu niezbędnych zabezpieczeń; [8] koszty szkolenia pracowników.

Jako wyzwania podano m.in.:

- *konieczność przekonania obecnych pracowników CDW do zmiany miejsca zamieszkania i świadczenie pracy w innym miejscu, w przypadku przyjęcia wariantu z całkowitym przeniesieniem tych zadań – zastosowanie powinny w tym miejscu mieć odpowiednie przepisy. Konieczność opracowania pakietu motywacyjnego dla obecnych pracowników, którzy wyrażają gotowość do zmiany miejsca zamieszkania i świadczenia pracy w innym miejscu,*
- *konieczność przeszkolenia merytorycznego nowozatrudnionych pracowników CDW (prawdopodobny brak wystarczającej wiedzy, umiejętności i doświadczenia nowych pracowników w zakresie spraw wizowych).*

W podsumowaniu notatki decyzyjnej zamieszczono rekomendacje: *W przypadku zabezpieczenia odpowiedniej ilości środków, DK rekomenduje wariant wydawania wszystkich decyzji wizowych przez CDW (wariant 3). Utworzenie funkcjonującego CDW, zawarcie odpowiednich umów na przepływ siły roboczej oraz system umów o outsourcing (przynajmniej do czasu wprowadzenia e-procedury wizowej) udrożniłoby polski system wydawania wiz i dawałoby ramy do prowadzenia skutecznej, aktywnej i łatwo dostosowanej do aktualnych potrzeb polityki migracyjnej.*

(...) Sugerujemy zachowanie ciągłości aktualnego zespołu CDW w Warszawie do czasu skutecznego zakończenia kolejnych etapów rozwoju CDW⁹⁰⁵.

(akta kontroli str. 4304-4311)

Przedstawione kierunkowe rozwiązania zostały zaakceptowane przez Ministra SZ Zbigniewa Raua w dniu 10 stycznia 2023 r. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora DK Justyny Chrzanowskiej⁹⁰⁶ przywołującej odpowiedź przygotowaną przez ówczesną Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, akceptacja notatki decyzyjnej oznaczała wybór przez niego rekomendowanego wariantu nr 3 rozwoju CDW, polegającego na rozpatrywaniu wszystkich wniosków wizowych składanych za granicą i zatrudnieniu docelowym ok.160 pracowników.

Następnie w dniach pomiędzy 26 stycznia a 2 lutego 2023 r.⁹⁰⁷ Minister SZ Zbigniew Rau formalnie zdecydował o dyslokacji zamiejscowego referatu CDW w Łodzi, wpisując odręcznie na treści notatki nazwę miejscowości „Łódź” i opatrując własnym podpisem.

(akta kontroli str. 4304-4311, 18133-18154)

Centrum Informacji Konsularnej⁹⁰⁸ – utworzenie oraz koncepcja rozwoju

Centrum Informacji Konsularnej było⁹⁰⁹ wydziałem Departamentu Konsularnego składającym się z dwóch referatów rozmieszczonych, po jednym w Warszawie oraz w Kielcach, kierowanym przez naczelnika wydziału oraz dwóch kierowników referatów. CIK w strukturze DK działało od 2017 r. a jego głównym zadaniem było udzielanie informacji, m.in.: [1] w sprawach konsularnych; [2] organizacji i działania polskich urzędów konsularnych; [3] o warunkach i zasadach podróżowania za granicą. CIK obsługiwał połączenia przychodzące od zainteresowanych z krajów europejskich⁹¹⁰, jak również z Polski na krajową infolinię *Informacja dla Obywatela*. CIK współdziałał z konsulatami w zakresie realizacji spraw zgłaszanych przez Interesantów.

(akta kontroli str. 4143-4144, 4482-4489)

CIK w chwili jego utworzenia w 2017 r. zlokalizowane zostało w budynkach MSZ w Warszawie przy ul. Krywulfa 2. Wówczas według schematu organizacyjnego Departamentu Konsularnego CIK obejmowało 11 etatów, natomiast na dzień 31 grudnia 2022 r. – 12 etatów, z czego wszystkie były obsadzone.

(akta kontroli str. 18948, 18958a-c)

W sierpniu 2022 r. DK rozpoczął prace nad rozwojem, w tym zwiększeniem liczby etatów w CIK, w wyniku których Departament Konsularny opracował koncepcję punktu zamiejscowego – *Koncepcja rozwoju Centrum Informacji Konsularnej*. Projekt podlegał konsultacji wewnątrz DK oraz konsultowany był pod względem prawnym przez Dyrektora Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością.

⁹⁰⁵ W notatce decyzyjnej wskazano trzy etapy rozwoju CDW. Pierwszy etap, nad którym prace organizacyjne i proceduralne miały się rozpocząć w I kwartale 2023 r., drugi etap, w którym proponowano rozszerzenie komponentu rozpatrywanych wniosków wizowych do wszystkich celów w ramach wiz krajowych, prace w takiej formule planowano rozpocząć na przełomie 2023/2024 roku i trzeci etap, po ocenie dotychczasowej operacyjności i jej pozytywnym wyniku polegający na podjęciu działań mających na celu osiągnięcie pełnej zdolności operacyjnej, zgodnie z przedstawionymi w notatce założeniami.

⁹⁰⁶ Pismo Dyrektora DK znak DK.080.6.2024/1 z dnia 2 kwietnia 2024 r.

⁹⁰⁷ Przywołany czasokres podjęcia w sposób formalny decyzji o dyslokacji referatu CDW w Łodzi wynika z analizy dat przesyłania korespondencji mailowej wraz z notatką, wobec braku naniesienia na niej daty tej decyzji.

⁹⁰⁸ Dalej: CIK.

⁹⁰⁹ Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. na dzień 17 maja 2024 r.

⁹¹⁰ Francja, Holandia, Irlandia, Niemcy oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii.

(akta kontroli str. 18133-18154, 19249-19254)

W dniu 30 grudnia 2022 r. Dyrektor DK sporządził notatkę decyzyjną⁹¹¹ dla Ministra SZ, opracowaną przy współudziale Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością, z propozycją dalszego rozwoju CIK polegającą m.in. na zwiększeniu stanu etatowego wydziału wraz z jego podziałem na dwa referaty, z lokalizacją jednego z nich poza Warszawą.

(akta kontroli str. 4482-4489)

W ww. notatce decyzyjnej wskazano, że koncepcja rozwoju zakłada cztery główne zmiany w organizacji CIK, tj.:

- 1) utworzenie wydziału poza Warszawą – w przypadku tej zmiany, podobnie jak w CDW wskazano, że *Wydział ze względów logistyczno-komunikacyjno-szkoleniowych powinien zostać zlokalizowany w promieniu do 200 km od Warszawy. Wskazana byłaby lokalizacja w mieście, gdzie znajduje się siedziba Urzędu Wojewódzkiego lub jego delegatura. Jednocześnie wybrana miejscowość powinna posiadać zaplecze szkół wyższych zwiększające konkurencyjność przy zatrudnianiu.*
- 2) Przeniesienie obecnie pracujących konsultantów oraz zatrudnienie nowych.
- 3) Zwiększenie wydajności *call center*.
- 4) Umożliwienie telepracy/pracy zdalnej.

Wskazano także niezbędne działania (etapy wdrożenia), w tym. m.in. przeprowadzenie szacowania kosztów realizacji koncepcji w zakresie: [1] kosztów osobowych; [2] kosztów najmu i obsługi nieruchomości wykorzystywanej na potrzeby CIK; [3] kosztów sprzętu teleinformatycznego do obsługi infolinii, [4] kosztów wyposażenia pomieszczeń biurowych, materiałów biurowych; [5] kosztów zapewnienia bezpieczeństwa w lokalizacji; [6] kosztów zabezpieczenia wsparcia teleinformatycznego; [7] kosztów dzierżawy aplikacji *contact centre* (nowa umowa lub rozszerzenie obecnej); [8] kosztów szkolenia konsultantów; [9] kosztów dzierżawy łączy internetowych; [10] kosztów wdrożenia narzędzi *chatbot* i *valcebot* automatyzujących proces udzielania informacji w sprawach rutynowych.

W podsumowaniu przedmiotowej notatki decyzyjnej zamieszczono rekomendacje: *Sugerujemy zachowanie ciągłości pracy aktualnego zespołu CIK do czasu skutecznego zakończenia kolejnych etapów rozwoju CIK. Po przeprowadzeniu rekrutacji na nowe stanowiska konsultantów CIK, obecni pracownicy będą odpowiadali za proces zdalnego onboardingu nowych konsultantów do momentu osiągnięcia pełnej operacyjności CIK w miejscu docelowym. Jednocześnie rekomendujemy rozważenie opcji pozostawienia aktualnej struktury CIK w Warszawie w elastycznej formule pracy zdalnej (bez potrzeby zapewniania w Warszawie powierzchni biurowej).*

Ponadto, w ramach rekomendacji wskazano trzy etapy rozwoju CIK. Pierwszy – polegający na rozszerzeniu usług CIK na kilka wybranych priorytetowych krajów europejskich przez osiem godzin działania w dni robocze. W tym przypadku szacowano utworzenie zespołu 25 konsultantów złożonego z obecnych zasobów kadrowych CIK pracujących w formie telepracy oraz nowozatrudnionego zespołu konsultantów pracujących stacjonarnie lub w formie telepracy. Zakładano, że rozpoczęcie funkcjonowania CIK w takiej formule powinno rozpocząć się na przełomie

⁹¹¹ Notatka decyzyjna dla Ministra Spraw Zagranicznych p. Zbigniewa Raua w sprawie koncepcji rozwoju Centrum Informacji Konsularnej, nr DK.0112.174.2022/1 (MSZ.004058.2023), sporządzona w dniu 30 grudnia 2022 r. przez Departament Konsularny.

II i III kwartału 2023 r. Drugi etap zakładał objęcie usługami CIK całej Europy przez osiem godzin dziennie w dni robocze i utworzenie zespołu 40-50 konsultantów. W takiej formule zakładano rozpoczęcie funkcjonowania CIK w 2024 r. W trzecim etapie rozwoju CIK Departament Konsularny rekomendował rozszerzenie działalności CIK na Amerykę Północną, przy czym ze względu na różnice czasu założono, że wymagałoby to wprowadzenia pracy zmianowej oraz zwiększenia zasobów kadrowych. Zgodnie z rekomendacją etap ten powinien się odbyć dopiero po skutecznym wdrożeniu usług na terenie Europy.

Przedstawione w ww. notatce decyzyjnej kierunkowe rozwiązania w dniu 10 stycznia 2023 r. zostały, zaakceptowane przez Ministra SZ Zbigniewa Raua. Następnie w dniach pomiędzy 26 stycznia a 2 lutego 2023 r. Minister SZ Zbigniew Rau formalnie zdecydował o dyslokacji zamiejscowego referatu CIK w Kielcach⁹¹².

(akta kontroli str. 4434-4439, 4482-4489, 18133-18154)

Wybór lokalizacji zamiejscowych referatów CDW i CIK oraz zawarcie umów najmu.

W dniu 4 stycznia 2023 r. z inicjatywy Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka odbyło się spotkanie dotyczące operacjonalizacji założeń koncepcji rozwoju CDW i CIK⁹¹³. W spotkaniu oprócz Sekretarza Stanu uczestniczyło dziewięciu dyrektorów/zastępców dyrektorów jednostek organizacyjnych MSZ⁹¹⁴, w tym przedstawiciele Departamentu Konsularnego, Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością oraz Biura Administracji.

(akta kontroli str. 4434-4439, 18133-18154)

W dniu 12 stycznia 2023 r., po akceptacji przez Ministra SZ notatek w sprawie koncepcji rozwoju CDW i CIK, Departament Konsularny wystosował pismo⁹¹⁵ do komórek organizacyjnych MSZ⁹¹⁶ z prośbą o oszacowanie kosztów siedzib wydziałów CDW i CIK. Prośbę skierowano: *w celu uzyskania pełnego wachlarza informacji niezbędnych dla kierownictwa resortu do podjęcia ostatecznej decyzji, co do wyboru lokalizacji CIK i CDW. Ponadto w piśmie tym podano: Ze względów logistyczno-komunikacyjno-szkoleniowych wybrane lokalizacje powinny znajdować się w promieniu 200 km od Warszawy. Wskazane byłyby lokalizacje w miastach, w których znajduje się siedziba Urzędu Wojewódzkiego lub jego delegatura. Jednocześnie wybrane miejscowości powinny posiadać zaplecze szkół wyższych zwiększające konkurencyjność przy zatrudnianiu. (...). Wymienione kryteria miast poza Warszawą spełniają Lublin, Kielce, Łódź (siedziby UW) oraz Ciechanów, Ostrołęka, Siedlce, Radom, Płock, a także Skierniewice, Piotrków Trybunalski (delegatury UW) (...).*

Niezależnie od tego, że w piśmie wskazano wiele ww. miast spełniających przyjęte kryteria, to DK wskazał jednak, w dalszej części niniejszego pisma, aby oszacowania kosztów dla potrzeb CDW i CIK dokonano tylko w odniesieniu do czterech lokalizacji, tj.: Warszawy, Kielc, Lublina i Łodzi. Podano również, że oszacowania należy dokonać dla 30 etatów w odniesieniu do CDW i 13 etatów w odniesieniu do CIK.

⁹¹² Przywołany czasokres podjęcia w sposób formalny decyzji o dyslokacji referatu CDW w Łodzi wynika z analizy dat przesyłania korespondencji mailowej wraz z notatką, wobec braku naniesienia na niej daty tej decyzji.

⁹¹³ Pismo Dyrektora DK Jakuba Wawrzyniaka znak DK.308.32.2023/2 z dnia 27 listopada 2023 r.

⁹¹⁴ Jakub Osajda, Paweł Majewski, Henryka Mościcka-Dendys, Sylwester Pajęczkowski, Paweł Baka, Anna Andruszkiewicz, Jacek Wasilewski, Bartosz Skwarczyński i Beata Brzywczy.

⁹¹⁵ Pismo Dyrektora Marcina Jakubowskiego znak DK.0112.175.2022/3 z dnia 12 stycznia 2023 r.

⁹¹⁶ Komórki organizacyjne, które uczestniczyły w procesie szacowania kosztów dla potrzeb dyslokacji oraz funkcjonowania CDW w Łodzi to: Akademia Dyplomatyczna (dalej: AD), Biuro Administracyjne (dalej: AB), Biuro Finansów (dalej: BF), Biuro Informatyki i Telekomunikacji (dalej: BIiT), Biuro Inwestycji (dalej: BI), Biuro Spraw Osobowych (dalej: BSO) oraz Inspektorat Służby Zagranicznej (dalej: ISZ).

(akta kontroli str. 4312-4314)

W dniach 16 stycznia 2023 r. oraz 17 stycznia 2023 r., tj. zanim oszacowano koszty dyslokacji referatów CDW i CIK w ww. miastach oraz zanim Minister SZ podjął formalnie decyzję o umiejscowieniu tych referatów w Kielcach i Łodzi, dokonano rekonesansu nieruchomości, ale tylko w tych dwóch miastach, a nie we wszystkich wymienionych w ww. piśmie, co do których należało oszacować koszty.

Rekonesansu w Kielcach w dniu 16 stycznia 2023 r. dokonali: Dyrektor DK, Dyrektor BPZZ oraz Zastępca Dyrektora BPZZ⁹¹⁷. Na tę okoliczność sporządzono notatkę w dniu 25 stycznia 2023 r., z której wynika, że dokonano wizji lokalnej i przeprowadzono wstępne rozmowy z przedstawicielami wynajmujących dotyczących następujących nieruchomości: [1] [...]; [2] [...]; [3] [...]; [4] [...]; [5] [...].

Rekonesansu w Łodzi w dniu 17 stycznia 2023 r. dokonali Zastępca Dyrektora DK, Zastępca Dyrektora BPZZ oraz pracownik BPZZ⁹¹⁸. Podobnie, jak w przypadku Kielc, na tę okoliczność sporządzono również w dniu 25 stycznia 2023 r. notatkę z wizji lokalnej i przeprowadzonych wstępnych rozmów z przedstawicielami następujących nieruchomości: [1] [...]; [2] [...]; [3] [...], [4] [...].

Przedmiotowe notatki zostały przesłane przez Dyrektora BPiZZ Jakuba Osajdę do Dyrektora Gabinetu Politycznego Mateusza Pali w korespondencji elektronicznej (wiadomość e-mail) w dniu 25 stycznia 2023 r. W treści wiadomości wskazano, iż notatki dotyczą wyjazdu do Kielc i Łodzi w związku z planowaną relokacją CDW i CIK. Do niniejszej wiadomości e-mail załączono również oferty wynajmu lokalu w Łodzi, tj. oferty firmy [...] ⁹¹⁹ i [...] ⁹²⁰

(akta kontroli str. 5444, 5446-5470)

Spółka [...] zaproponowała następujące podstawowe warunki najmu: [1] okres najmu – 60 miesięcy, [2] powierzchnia biurowa – ok. 400 m², [3] czynsz biurowy – 14,90 euro/m² miesięcznie, [4] okres zwolnienia z czynszu biurowego – 5 miesięcy, [5] opłaty eksploatacyjne – 24,00 zł/m², [6] czynsz za miejsce parkingowe – 90,00 euro/miejsce/miesięcznie, [7] wykończenie powierzchni od stanu deweloperskiego – 550 euro/m² netto. Natomiast spółka [...] zaproponowała: [1] okres najmu – 60 miesięcy, [2] powierzchnia biurowa – ok. 294,97 m², [3] czynsz biurowy – 13,50 euro/m² miesięcznie, [4] okres zwolnienia z czynszu biurowego – 6 miesięcy, [5] opłaty eksploatacyjne – 23,50 zł/m², [6] czynsz za miejsce parkingowe – 90,00 euro/miejsce/miesięcznie, [7] wykończenie powierzchni od stanu deweloperskiego – 2 500 zł /m².

(akta kontroli str. 18325-18371)

Dyrektor Departamentu Konsularnego Justyna Chrzanowska wyjaśniła, że ówczesnemu Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu udział w wyjeździe do Kielc polecił Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, natomiast całość prac koordynował Dyrektor BPZZ Jakub Osajda i to on typował nieruchomości w odniesieniu do których dokonano rekonesansu⁹²¹. Beata Brzywczy, ówczesna Zastępca Dyrektora DK, na okoliczność udziału w rekonesansie nieruchomości w Łodzi zeznała⁹²²: *Nie wiem kto był inicjatorem tych wyjazdów, ja dostałam takie polecenie ustne od Dyrektora Jakubowskiego (...). Nie przekazał mi szczegółów. (...) W trakcie podróży dowiedziałam się od Dyrektora Majewskiego, że jest w kontakcie z pracownikiem*

⁹¹⁷ Marcin Jakubowski, Jakub Osajda i Bartosz Soloch.

⁹¹⁸ Beata Brzywczy, Paweł Majewski i Agnieszka Drewniak.

⁹¹⁹ Dalej także: [...]

⁹²⁰ Dalej także: [...].

⁹²¹ Pismo znak DK.080.6.2023/67 z dnia 10 kwietnia 2024 r.

⁹²² Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 17 kwietnia 2024 r.

Urzędu Wojewódzkiego, jak pamiętam chyba doradcą wojewody oraz że p. Majewski dysponuje listą obiektów, które mamy odwiedzić. Ponadto odnośnie polecenia dokonania rekonesansu nieruchomości w Kielcach i Łodzi Jakub Osajda, ówczesny dyrektor BPZZ, zeznał⁹²³: Polecenie wydał, jak pamiętam Dyrektor Gabinetu Politycznego pan Mateusz Pali. Rozumiałem to jako wykonywanie polecenia Ministra Z. Raua, natomiast odnośnie wytypowania nieruchomości świadek zeznał: Wytypowanie było różne. Jeżeli chodzi o Łódź, to część wskazywał Dyrektor Pali, a co do części było polecenie, aby znaleźć nieruchomości dostępne na rynku. Nie wiem, które konkretnie były na rynku, wskazania dokonała Pani [...], pracownik BPiZZ. W Kielcach część nieruchomości była wskazana przez Ministra Wawrzyka, to były nieruchomości, które były bezpośrednio w dyspozycji Miasta Kielce. Lub pośrednio w dyspozycji Miasta Kielce, np. przez [...]. Część nieruchomości była wskazana z rynku, przez Panią [...], np. z portali ogłoszeniowych.

(akta kontroli str. 18311-18321,20655-20659)

Wstępne oszacowania kosztów rozmieszczenia i funkcjonowania zamiejscowych referatów CDW i CIK w Warszawie, Łodzi, Kielcach i Lublinie (w odpowiedzi na ww. pismo DK z dnia 12 stycznia 2023 r.) właściwe komórki organizacyjne MSZ dokonały do dnia 26 stycznia 2023 r. Szacunki te objęły m.in. koszty spraw kadrowych, finansowych, informatycznych, bezpieczeństwa, szkolenia oraz wyboru obiektu spełniającego kryteria MSZ (w tym czynsz, eksploatacja, wyposażenie meblowe, ewentualne koszty remontu, delegacje pracowników).

Dyrektor Biura Administracji Sylwester Pajączkowski w piśmie z dnia 26 stycznia 2023 r.⁹²⁴ skierowanym do Dyrektora Departamentu Konsularnego podał szacunkowe koszty za okres 10 miesięcy, dla pow. ok. 400 m², dla 30 osób w CDW oraz za okres 10 miesięcy, dla pow. ok. 200 m², dla 13 osób w CIK. Średnie koszty rozbudowy CDW w miejscowościach Warszawa, Kielce, Lublin oraz Łódź wynosiły: [1] Warszawa - 1 322,0 tys. zł; [2] Kielce - 1 912,2 tys. zł; [3] Lublin - 1 950,8 tys. zł oraz [4] Łódź - 2 034,0 tys. zł, natomiast średnie koszty rozbudowy CIK wynosiły: [1] Warszawa - 647,0 tys. zł, [2] Kielce - 1 419,2 tys. zł, [3] Lublin - 1 438,8 tys. zł oraz [4] Łódź - 1 481,3 tys. zł. Powyższe koszty obejmowały następujące pozycje składowe: czynsz, opłaty eksploatacyjne, miejsca parkingowe, art. biurowe, wyposażenie meblowe, koszty remontów oraz koszty delegacji służbowych.

Z przywołanych szacunków wynika, że najniższy koszt funkcjonowania CDW i CIK dotyczył Warszawy.

(akta kontroli str. 4441-4480)

Ponadto oszacowano inne koszty utworzenia/funkcjonowania zamiejscowych referatów CDW i CIK, przy czym zostały one oszacowane dla różnych okresów, często wielowariantowo, nie stanowiły one również integralnej części zestawienia zbiorczego oszacowanych kosztów.

Pozostałe koszty dla potrzeb CDW we wszystkich miejscowościach oszacowano w wysokości: [1] inwestycje (m.in. systemy alarmowe, systemy dostępu, systemy dozoru oraz okablowanie) - 434 tys. zł; [2] ochrona fizyczna - 1 500,0 tys. zł; [3] jednostkowy, roczny koszt wynagrodzenia wg stawek z 2023 r. - 118,3 tys. zł; [4] koszty usług telefonii - 939,7 tys. zł za lata 2023-2026; [5] koszt zestawów komputerowych 2 477,5 tys. zł za lata 2023-2026, w tym za 2023 r. 772,5 tys. zł [6] szkolenie - 2,8 tys. zł.

⁹²³ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Osajdy z dnia 7 maja 2024 r.

⁹²⁴ Pismo znak BA.211.2.2023/6 z dnia 26 stycznia 2023 r., stanowiące odpowiedź na pismo znak DK.0112.175.2022/3 z dnia 12 stycznia 2023 r.

Natomiast dla potrzeb CIK we wszystkich miejscowościach pozostałe koszty oszacowano w wysokości: [1] inwestycje (m.in. systemy alarmowe, systemy dostępu, systemy dozoru oraz okablowanie) – 244 tys. zł; [2] ochrona fizyczna – 1 500,0 tys. zł; [3] jednostkowy, roczny koszt wynagrodzenia wg stawek 2023 r. – 130,3 tys. zł; [4] zakup oprogramowania i systemu „z półki” - puzzle – od 779,5 tys. zł do 2 098,6 tys. zł w zależności od przyjętego wariantu; [5] koszty usług telefonii – 589,9 tys. zł za okres od 2023 r. do 2026 r.; [6] koszt stanowisk pracy operatorów w 2024 r. – 202,5 tys. zł oraz w latach 2025-2026 po 212,5 tys. zł rocznie; [7] szkolenia – 22,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 4441-4480).

Ponadto w ww. piśmie z dnia 26 stycznia 2023 r. Dyrektor Biura Administracji podał również: *Powyżej przedstawione koszty dla rozbudowy CDW i CIK są kosztami uśrednionymi dla poszczególnych lokalizacji. Wskazane koszty obejmują okres 10 miesięcy, ze względu na konieczność uprzedniego wykonania prac adaptacyjnych zarówno przez BA jak i inne komórki organizacyjne MSZ (BI, BIT, ISZ itp.). Jednocześnie pragnę nadmienić, że zgodnie z Zarządzeniem Nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości, przy pozyskiwaniu nieruchomości należy kierować się potrzebami i zadaniami ministerstwa przy zachowaniu racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi i uzyskaniu najlepszych efektów z danych nakładów. Dlatego też zawarcie umowy w 2023 r. na najem nieruchomości dla 30 pracowników CDW i 13 pracowników CIK nie daje gwarancji, że przy planowanym rozszerzeniu zatrudnienia w kolejnych latach będzie możliwość najmu większej powierzchni w tej samej lokalizacji. Umowy na najem nieruchomości zawierane są średnio na okres 3-5 lat, dlatego przy zwiększeniu zatrudnienia, będzie należało brać pod uwagę konieczność szukania nowych lokalizacji. Natomiast najem lokalizacji dla docelowej liczby pracowników CDW, nie jest możliwy ze względu na brak racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.*

(akta kontroli str. 4441-4442)

Następnie, ww. pismo Dyrektora Biura Administracji z dnia 26 stycznia 2023 r. Dyrektor Departamentu Konsularnego Marcin Jakubowski przesłał w tym samym dniu w wiadomości e-mail do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka oraz dyrektorów Mateusza Pali i Jakuba Osajdy, informując, że przesyła otrzymaną wstępną kalkulację i że celem dalszego procedowania potrzebna jest ostateczna decyzja dotycząca docelowych lokalizacji biur CDW i CIK poza Warszawą. Dyrektor DK wskazał jednocześnie, że: *najlepszym rozwiązaniem byłoby dyskutowane wcześniej określenie tego w dodatkowej adnotacji na zatwierdzonych już notatkach decyzyjnych.*

W odpowiedzi w dniu 2 lutego 2021 r. DK otrzymał oryginały notatek z adnotacją Ministra SZ dotyczące lokalizacji referatu CDW i CIK, odpowiednio w Łodzi i Kielcach. Kontynuując proces dyslokacji, tego samego dnia Dyrektor Departamentu Konsularnego przesłał elektronicznie (wiadomość e-mail) Dyrektorowi Biura Administracji dwie notatki z dnia 30 grudnia 2023 r., o których była mowa wyżej, zawierające adnotację decyzyjną Ministra SZ Zbigniewa Raua o lokalizacji CDW w Łodzi i CIK w Kielcach.

(akta kontroli str. 440-4481, 4482-4497).

Następnie w dniu 16 lutego 2023 r. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Maciej Karasiński powołał Zespół specjalny⁹²⁵ do wytypowania powierzchni biurowej na

⁹²⁵ Dalej: Zespół lub Zs.

potrzeby CDW w Łodzi oraz CIK w Kielcach⁹²⁶, którego przewodniczącym ustanowiono dyrektora Biura Administracji Sylwestra Pajączkowskiego. Zespół został powołany decyzją nr 3 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej, z dnia 16 lutego 2023 r., którą zaakceptował 17 lutego 2023 r. Minister MZ Zbigniew Rau. Zgodnie z § 10 decyzji, wchodziła ona w życie z dniem podpisania, z mocą obowiązującą od dnia 9 lutego 2023 r.

Zgodnie z ww. decyzją zadaniem Zespołu było: [1] przeprowadzenie wizji lokalnych obiektów w Kielcach z przeznaczeniem CIK obiektów w Łodzi z przeznaczeniem na CDW; [2] wytypowanie lokalizacji najkorzystniejszych pod względem w szczególności lokalowym, technicznym i bezpieczeństwa; [3] dokonanie wstępnej analizy warunków najmu lokali; [4] przedstawienie dyrektorowi generalnemu służby zagranicznej rekomendacji w zakresie wyboru najkorzystniejszej lokalizacji; [5] sporządzenie notatki z prac Zespołu, zawierającej rekomendacje wyboru najkorzystniejszej lokalizacji najmu nieruchomości dla CIK i CDW.

W skład Zespołu weszli przedstawiciele Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością, Departamentu Konsularnego, Biura Administracji, Biura Inwestycji, Inspektoratu Służby Zagranicznej i Biura Informatyki i Telekomunikacji. W ramach prac Zespołu, przedstawiciele DK, BI i BIT łącznie z ISZ przedstawili wymagania, jakie powinna spełniać wynajmowana powierzchnia z przeznaczeniem na CDW⁹²⁷ i CIK.

(akta kontroli str. 4498-4500)

Zespół dokonał wizji lokalnych nieruchomości w Łodzi w dniu 14 lutego 2023 r. oraz Kielcach w dniu 20 lutego 2023 r. Wizje lokalne przeprowadzono w odniesieniu do nieruchomości wskazanych w notatkach z rekonesansu przeprowadzonego w Kielcach i Łodzi, odpowiednio w dniach 16 stycznia 2023 r. i 17 stycznia 2023 r. i nieodrzuconych przez pracowników dokonujących rekonesansu.

W notatce sporządzonej w dniu 22 lutego 2023 r. przez Zespół z *wizji lokalnej nieruchomości na potrzeby Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi wraz z rekomendacją wyboru najkorzystniejszej lokalizacji najmu nieruchomości dla CDW*, podano, że Zespół specjalny przeprowadził wizje nieruchomości w Łodzi w dniu 14 lutego 2023 r. Wizjami lokalnymi objęte zostały dwie nieruchomości: [...]. Po dokonanej ocenie Zespół na siedzibę CDW zarekomendował nieruchomość [...] ⁹²⁸, co zaakceptował Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Maciej Karasiński, nanosząc na notatce swój podpis pod zapisem „akceptacja DGSZ”.

(akta kontroli str. 4501-4516)

W notatce sporządzonej w dniu 20 lutego 2023 r. przez Zespół z *wizji lokalnej nieruchomości na potrzeby Centrum Informacji Konsularnej w Kielcach wraz z rekomendacją wyboru najkorzystniejszej lokalizacji najmu nieruchomości dla CIK* podano, że Zespół specjalny w dniu 10 lutego 2023 r. przeprowadził wizje lokalne pięciu nieruchomości w Kielcach⁹²⁹. Po dokonanej ocenie Zespół na siedzibę CIK zarekomendował nieruchomość znajdującą się w [...], co zaakceptował Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Maciej Karasiński, nanosząc na notatce swój podpis pod zapisem „akceptacja DGSZ”.

⁹²⁶ Decyzja nr 3 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie Zespołu specjalnego do spraw wytypowania powierzchni biurowej na potrzeby Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi oraz Centrum Informacji Konsularnej w Kielcach

⁹²⁷ Pismo Dyrektora DK Jakuba Wawrzyniaka znak DK.308.32.2023/2 z 27 listopada 2023 r.

⁹²⁸ Notatka z wizji lokalnej nieruchomości na potrzeby Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi z dnia 14.02.2023 r. wraz z rekomendacją wyboru najkorzystniejszej lokalizacji najmu nieruchomości dla CDW z dnia 22 lutego 2023 r.

⁹²⁹ [1] [...]; [2] [...]; [3] [...]; [4] [...]; [5] [...]

(akta kontroli str. 4498-4500, 4511-4514, 5086-5102)

W następstwie powyższego⁹³⁰, w dniu 1 marca 2023 r. DGSZ Maciej Karasiński zatwierdził *Regulamin prac zespołu negocjacyjnego*⁹³¹, powołanego do przygotowania i przeprowadzenia negocjacji w celu zawarcia umowy cywilnoprawnej – umowy z przeznaczeniem na siedzibę CIK w Kielcach i CDW w Łodzi. Zatwierdził także, stanowiącą załącznik do Regulaminu, *Instrukcję negocjacyjną*. Instrukcją tą powołano siedmioosobowy zespół negocjatorów⁹³².

(akta kontroli str. 4514-4516)

Zgodnie z § 2 ww. Regulaminu do zadań zespołu negocjatorów należało przygotowanie i przeprowadzenie negocjacji w celu zawarcia ww. cywilnoprawnej. Zespół, postanowieniem § 6 ust. 1 i 5 Regulaminu, zobowiązany został do dokumentowania wykonywanych czynności i prowadzonych negocjacji z Wynajmującym w formie pisemnego protokołu z odbytych negocjacji. W § 6 ust. 2 Regulaminu postanowiono, że zespół podejmuje decyzje w obecności, co najmniej 4 członków, w drodze głosowania lub na podstawie sumy indywidualnych ocen. Ponadto w § 8 Regulaminu postanowiono, że negocjatorzy odpowiadają merytorycznie za odpowiednie postanowienia umowy najmu, pozostające w kompetencjach komórek organizacyjnych MSZ, które reprezentują negocjatorzy. Natomiast zgodnie z §12 Regulaminu, negocjatorzy przekazują Dyrektorowi Generalnemu Służby Zagranicznej pisemny protokół postępowania wraz z załącznikami do zatwierdzenia, odrębne dla CDW i CIK.

Negocjatorzy, na podstawie § 8 ust. 1 pkt 2 Regulaminu, zobowiązani zostali także do złożenia oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności wyłączenia osoby wykonującej czynności w postępowaniu na podstawie § 7 zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 24 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych⁹³³.

(akta kontroli str. 4514-4516, 5106-5108, 18373-18381)

W *Instrukcji negocjacyjnej* wskazano ramowe założenia do prowadzenia negocjacji w tym określono m.in., że:

- w przypadku [...] w Kielcach cena czynszu najmu nie może wynieść więcej niż 46,00 zł netto za 1 m², a opłata eksploatacyjna 24,78 zł netto za 1 m²;
- w przypadku [...] w Łodzi cena czynszu najmu nie może wynieść więcej niż 14,90 euro netto za 1 m², a opłata eksploatacyjna 24,00 zł netto za 1 m²;
- dopuszczalne będą zapisy dotyczące zawarcia umowy na okres trzech lub pięciu lat w zależności od warunków stawianych przez wynajmujących, z możliwością przedłużenia na warunkach zawartych w umowie;

⁹³⁰ Tj. zaakceptowania przez DGSZ notatki z dnia 20 lutego 2023 r. w sprawie wizji lokalnej nieruchomości na potrzeby Centrum Informacji Konsularnej w Kielcach wraz z rekomendacją wyboru najkorzystniejszej lokalizacji najmu nieruchomości dla CIK oraz notatką z dnia 22 lutego 2023 r. w sprawie wizji lokalnej nieruchomości na potrzeby Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi wraz z rekomendacją wyboru najkorzystniejszej lokalizacji najmu nieruchomości dla CDW.

⁹³¹ Dalej: Regulamin.

⁹³² [1] Sylwester Pajęczkowski - dyrektor Biura Administracji, [2] [...] – naczelnik Wydziału Administracyjnego w Biurze Administracji, [3] [...] - naczelnik Centrum Informacji Konsularnej w DK, [4] [...] – pracownik DK, [5] [...] - naczelnik Wydziału Systemów Zabezpieczenia Technicznego Obiektów Krajowych w Biurze Inwestycji, [6]– [...] – radca prawny w Biurze Prawnym i Zarządzania Zgodnością, [7] zastępca dyrektora Biura Kontroli i Audytu/Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Korupcyjnym, po zmianie aneksem nr 1 z dnia 13 marca 2023 r. do *Instrukcji negocjacyjnej* - [...] – naczelnik Wydziału Inwestycji i Remontów w BA.

⁹³³ Dz. Urz. MSZ nr 2, poz. 22.

Podano w niej również, że negocjatorzy dołożą starań, aby w umowie znalazły się m.in. następujące zapisy:

- umowa będzie mogła zostać wypowiedziana przez każdą ze stron po upływie jednego roku z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia;
- zakres prac adaptacyjnych przeprowadzonych przez wynajmującego na jego koszt;
- niewywiązywanie się przez wynajmującego z istotnych warunków najmu może być przyczyną jej wypowiedzenia przez najemcę w dowolnym czasie bez zachowania okresu wypowiedzenia.

(akta kontroli str. 4514-4516, 5109-5111)

Zespół negocjacyjny sporządził pięć⁹³⁴ notatek ze spotkań Zespołu negocjacyjnego⁹³⁵. Przedmiotem udokumentowanych notatkami spotkań była m.in.: analiza postanowień projektów umów najmu lokalu w Łodzi i Kielcach, zgłaszanie do nich uwag. Analizowane projekty umów nie stanowiły załącznika do niniejszych notatek.

(akta kontroli str. 5112-5126)

W odniesieniu do nieruchomości w Łodzi sporządzono protokół z negocjacji, które odbyły się w dniu 17 marca 2023 r., natomiast w odniesieniu do nieruchomości w Kielcach w dniu 28 marca 2023 r.

(akta kontroli str. 5127-5131, 5132-5136)

Po przeprowadzonych negocjacjach w dniu 17 kwietnia 2023 r. DGSZ podpisał umowę najmu lokalu dla CDW w Łodzi⁹³⁶, na okres 60 miesięcy od dnia przekazania przedmiotu najmu, z możliwością jej rozwiązania wyłącznie w przypadkach wprost wskazanych w umowie. Warunki w tym zakresie zostały określone w jej rozdziale 12. W § 38 ust. 1 umowy określono, że rozwiązuje się ona na skutek zniszczenia budynku lub jego części w stopniu uniemożliwiającym dalsze korzystanie z lokalu. W takim przypadku Najemca (Skarb Państwa) nie może dochodzić odszkodowania z tytułu utraconych korzyści. Zgodnie z § 38 ust 4 umowy określono, Najemca może wypowiedzieć umowę ze skutkiem natychmiastowym, jeżeli:

- a) lokal ma wady na tyle istotne, że uniemożliwiają korzystanie z niego zgodnie z umową, albo które stwarzają niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia pracowników Najemcy, pod warunkiem, że wady usunąć się nie dadzą, albo Wynajmujący zostanie niezwłocznie wezwany na piśmie do usunięcia wad i nie usunie takich wad w terminie 30 dni od dnia otrzymania odpowiedniego wezwania od Najemcy
- b) Najemca został pozbawiony dostępu do lokalu lub dostaw mediów z powodu prac lub innych czynności podjętych przez wynajmującego, pod warunkiem, że wynajmujący zostanie niezwłocznie wezwany na piśmie do zaprzestania i nie zaprzestanie wykonywania takich czynności oraz nie usunie ich skutków w terminie 30 dni od daty otrzymania odpowiedniego wezwania od Najemcy.

⁹³⁴ Udokumentowane notatkami spotkania odbyły się w dniach: 7 marca 2023 r., 10 marca 2023 r., 14 marca 2023 r., 16 marca 2023 r., 21 marca 2023 r.

⁹³⁵ Pismo Szafa Służby Zagranicznej i Dyrektora Generalnego Rafała Wiśniewskiego znak BKA.080.4.2023.79 z dnia 20 grudnia 2023 r.

⁹³⁶ Umowa najmu została podpisana z firmą [...] Zgodnie z zawartą umową MSZ będzie ponosił wydatki związane z użytkowaniem lokalu w wysokości:[1] czynsz – 470,46 euro netto miesięcznie w okresie pierwszych 60 dni od Dnia Przekazania i 5 558,53 euro netto miesięcznie począwszy od 61 dnia od Dnia Przekazania; [2] opłata eksploatacyjna - 9 251,04 zł netto miesięcznie począwszy od Dnia Przekazania (zaliczka podlegająca rozliczeniu do faktycznie poniesionych kosztów w roku).

Umowa nie zawierała innych niż powyższe postanowień przewidujących uprawnienie najemcy do wypowiedzenia umowy najmu.

Lokal zastępczy będący przedmiotem umowy przekazany został protokolarnie w dniu 23 maja 2023 r. natomiast lokal docelowy w dniu 29 września 2023 r.⁹³⁷

(akta kontroli str. 4315-4416, 19307-19312)

W dniu 17 kwietnia 2023 r. również DGSZ, w imieniu, którego działał Sylwester Pajączkowski, Dyrektor Biura Administracji, podpisał umowę najmu lokalu dla CIK w Kielcach⁹³⁸. Umowa ta została podpisana także na okres 60 miesięcy licząc od dnia podpisania protokołu zdawczo-odbiorczego. W § 6 ust. 8 umowy określono, że Najemca może rozwiązać umowę w trybie natychmiastowym, jeżeli Wynajmujący narusza postanowienia umowy, a także uniemożliwia Najemcy korzystanie z lokalu zgodnie z jego przeznaczeniem. Ponadto w § 6 ust. 9 umowy zapisano, że w przypadku podjęcia decyzji o likwidacji działalności Najemcy w zakresie CIK lub przeniesienia jego siedziby do innej lokalizacji, Najemcy przysługuje prawo wypowiedzenia umowy z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia, ze skutkiem na koniec danego miesiąca kalendarzowego, z zastrzeżeniem, że wypowiedzenie możliwe będzie nie wcześniej niż po 36 miesiącach obowiązywania umowy.

Lokal będący przedmiotem powyższej umowy został przekazany protokolarnie w dniu 23 maja 2023 r.⁹³⁹

(akta kontroli str. 4864-4965, 19307-19312)

Po podpisaniu ww. umów, Zespół negocjacyjny sporządził dnia 18 kwietnia 2023 r. *Protokół zakończenia prac zespołu negocjacyjnego*⁹⁴⁰. Zgodnie z protokołem w odniesieniu do nieruchomości w Kielcach wynegocjowano czynsz w wysokości 38 zł za 1 m² wobec propozycji wynajmującego – 46 zł; opłatę eksploatacyjną ustalono na poziomie 25 zł za 1 m² wobec propozycji wynajmującego 24,78 zł (obie stawki łącznie nie przekraczały wielkości granicznych określonych w instrukcji negocjacyjnej). Ustalono ponadto zawarcie umowy na okres pięć lat z możliwością rozwiązania umowy po trzech latach z sześciomiesięcznym terminem wypowiedzenia.

Natomiast w odniesieniu do nieruchomości w Łodzi wynegocjowano czynsz na poziomie 14,20 euro za 1 m² wobec propozycji wynajmującego 14,90 euro za 1 m² oraz opłatę eksploatacyjną w wysokości 24,00 zł za 1 m² wobec propozycji wynajmującego określonej na tym samym poziomie (obie stawki nie przekraczały wielkości granicznych określonych w instrukcji negocjacyjnej). Ustalono także, że umowa zostanie zawarta na okres 5 lat, przy czym wynajmujący nie wyraził zgody na zapisy w umowie dotyczące możliwości rozwiązania umowy przed terminem określonym w umowie.

(akta kontroli str. 5137-5144)

⁹³⁷ Pismo Dyrektora Biura Administracji Małgorzaty Kwapulińskiej znak BA.080.1.2024/1 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁹³⁸ Umowa najmu została podpisana z firmą [...]Zgodnie z zawartą umową MSZ będzie ponosił wydatki związane z użytkowaniem lokalu w wysokości:[1] czynsz – 22 325,00 zł netto miesięcznie; [2] opłata eksploatacyjna – 14 687,50 zł netto miesięcznie.

⁹³⁹ Pismo Dyrektora Biura Administracji Małgorzaty Kwapulińskiej znak BA.080.1.2024/1 z dnia 17 kwietnia 2024 r.

⁹⁴⁰ Załącznik do pisma Dyrektora DK Justyny Chrzanowskiej znak DK.080.6.2024/1 z 2 kwietnia 2024 r.

Utworzenie dwóch referatów CDW i CIK oraz rozpoczęcie działalności w Łodzi i Kielcach

W dniu 18 kwietnia 2023 r. DK skierował do DGSZ notatkę⁹⁴¹ w sprawie zmiany struktury i regulaminu organizacyjnego Departamentu Konsularnego. W notatce wskazano na potrzebę wydzielenia:

- *dwóch referatów ds. postępowań wizowych w ramach Centrum Decyzji Wizowych, z których jeden o nazwie Referat ds. postępowań wizowych – Łódź, liczący z kierownikiem 14 pracowników, będzie funkcjonował w Łodzi, a siedzibą drugiego o nazwie Referat ds. postępowań wizowych – Warszawa, liczącego wraz z kierownikiem 15 pracowników, pozostanie Warszawa. Wydziałem Centrum Decyzji Wizowych kieruje naczelnik. Łączna liczba etatów 30,*
- *dwóch referatów ds. obsługi interesantów w ramach Centrum Informacji Konsularnej, z których jeden o nazwie Referat ds. obsługi interesantów – Kielce, liczący z kierownikiem 13 pracowników, będzie funkcjonował w Kielcach, a siedzibą drugiego o nazwie Referat ds. obsługi interesantów – Warszawa, liczącego z kierownikiem 11 pracowników pozostanie Warszawa. Wydziałem Centrum Informacji Konsularnej kieruje naczelnik. Łączna liczba etatów 25.*

W uzasadnieniu proponowanej zmiany regulaminu organizacyjnego DK wskazano, że wynika ona z podjętych przez Ministra Spraw Zagranicznych decyzji o częściowej relokacji Centrum Decyzji Wizowych do siedziby w Łodzi oraz częściowej relokacji Centrum Informacji Konsularnej do Kielc. Podano również, że proponowana zmiana *jest możliwa do realizacji w perspektywie przyznania resortowi przez Ministra Finansów 21 nowych etatów w ramach rezerwy celowej.*

W wyniku zatwierdzenia powyższej notatki przez DGSZ⁹⁴² podjęto prace, w wyniku których dokonano z dniem 21 kwietnia 2023 r. zmiany w wewnętrznym regulaminie organizacyjnym DK. W strukturze DK w ramach CDW i CIK wyodrębniono referaty, o których była mowa w ww. wniosku, w tym referaty w Łodzi i Kielcach.

(akta kontroli str. 4217-4220, 19307-19312)

CDW w Łodzi rozpoczęło swoją działalność w lokalu tymczasowym o powierzchni biurowej 301,0 m² znajdującym się w budynku M3⁹⁴³ kompleksu [...] i funkcjonowało tam do dnia 29 września 2023 r. Od dnia 30 września 2023 r. komórka ta została przeniesiona do docelowego lokalu położonego na pierwszym piętrze w budynku M4 o powierzchni biurowej 385,46 m². W dniu przeprowadzenia oględzin lokalu przez NIK, tj. w dniu 15 listopada 2023 r. w Referacie CDW w Łodzi pracowało 13 osób, w tym kierownik referatu.

W związku z funkcjonowaniem CDW w Łodzi, MSZ poniosło w okresie od utworzenia referatu do dnia 31 grudnia 2023 r. wydatki⁹⁴⁴ w kwocie 253,3 tys. zł tytułem kosztów eksploatacji⁹⁴⁵ oraz w kwocie 580,5 tys. zł tytułem zakupu mebli, drukarek, laptopów i innego sprzętu teleinformatycznego.

Pierwsza decyzja wizowa w referacie CDW w Łodzi podjęta została 31 maja 2023 r.⁹⁴⁶

⁹⁴¹ Notatka Departamentu Konsularnego z dnia 18 kwietnia 2023 r. znak DK.0112.2.2023.

⁹⁴² Notatkę zatwierdził Maciej Karasiński – Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej.

⁹⁴³ Za użytkowanie lokalu tymczasowego poniesiono wydatki w wysokości 50,5 tys. zł.

⁹⁴⁴ Pisma znak: BKA.080.4.2023/138 z dnia 27 marca 2024 r., DKA.080.6.2024/2 z dnia 4 kwietnia 2024 r., BKA.08.4.2023.79 z dnia 20 grudnia 2023 r., DKA.080.6.2024/1 z dnia 2 kwietnia 2024 r.

⁹⁴⁵ Wydatki obejmowały m.in.: wydatki z tytułu najmu powierzchni - 38,4 tys. zł, opłaty eksploatacyjne - 81,3 tys. zł, kaucja gwarancyjna -95,3 tys. zł.

⁹⁴⁶ Pismo znak DK.080.6.2023/76 z dnia 16 kwietnia 2024 r.

CDW (referat w Warszawie oraz w Łodzi) w latach 2021-2023 (do dnia 20 października 2023 r.) rozpatrzyło 483 996 wszystkich wniosków wizowych obywateli z 45 państw, względem których udzieliło 469 786 wiz⁹⁴⁷.

(akta kontroli str. 4428-4431, 5018-5019, 18117-18118, 18119-18121, 18125-18132)

CIK w Kielcach rozpoczęło swoją działalność w lipcu 2023 r. w wynajmowanym lokalu o powierzchni 587,5 m². W CIK w Kielcach pierwszego pracownika zatrudniono w dniu 5 lipca 2023 r.⁹⁴⁸, natomiast pierwsze połączenie testowe nastąpiło w dniu 10 lipca 2023 r., a rozpoczęcie regularnej obsługi nastąpiło w dniu 17 lipca 2023 r.⁹⁴⁹. Stan zatrudnienia w CIK na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniósł 20 osób, z czego osiem osób zatrudnionych było w referacie CIK w Kielcach. Na zabezpieczenie dodatkowych etatów, m.in. dla potrzeb CIK, na wniosek MSZ⁹⁵⁰, Minister Finansów uruchomił rezerwę celową w kwocie 1 276,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 4859-4863, 5406-5417, 19350-19354, 19830-19832)

W związku z funkcjonowaniem CIK w Kielcach, MSZ poniosło w okresie od utworzenia referatu do dnia 31 grudnia 2023 r. wydatki⁹⁵¹ w kwocie 428,6 tys. zł tytułem kosztów eksploatacji⁹⁵² oraz w kwocie 291,3 tys. zł tytułem zakupu mebli, drukarek, laptopów i innego sprzętu teleinformatycznego.

(akta kontroli str. 19830-19832)

Sprawy kadrowe CDW

Na dzień utworzenia CDW, tj. na dzień 16 kwietnia 2021 r. stan zatrudnienia wynosił cztery osoby oraz odpowiednio osiem i 20 osób na koniec 2021 r. i 2022 r. Planowaną liczbę etatów w 2023 r. zwiększono do 30 stanowisk⁹⁵³. Na zabezpieczenie dodatkowych etatów, m.in. dla potrzeb CDW, na wniosek Ministra SZ⁹⁵⁴, Ministerstwo Finansów uruchomiło rezerwę celową w kwocie 1 276,0 tys. zł. Na dzień 31 grudnia 2023 r. faktyczny stan zatrudnienia w CDW wyniósł 27 osób, w tym: szef wydziału, dwóch kierowników referatów oraz 24 pracowników zajmujących stanowiska ds. postępowań w sprawach wizowych. W CDW w Łodzi zatrudnionych było 13, natomiast w CDW w Warszawie 14 pracowników.

(akta kontroli str. 5319-5321, 5406-5417, 18939-18958)

Pracownicy CDW zostali zatrudnieni na podstawie umowy o pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej^{955,956}. Według stanu zatrudnienia na dzień 31 grudnia 2023 r., 24 pracowników przyjęto do pracy w drodze naborów zewnętrznych, natomiast trzech w drodze naborów wewnętrznych, spośród dotychczasowych pracowników Ministerstwa SZ.

(akta kontroli str. 4641-4676, 4592-4594, 18959-18963)

⁹⁴⁷ CDW Referat w Łodzi, działający od 1 czerwca 2023 r., rozpatrzył 24923 wniosków wizowych, udzielił 22018 wiz obywatelom 22 państw.

⁹⁴⁸ Pismo DGSZ znak: BKA.080.4.2023.78 z dnia 20 grudnia 2023 r.

⁹⁴⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/76 z dnia 16 kwietnia 2024 r.

⁹⁵⁰ Wniosek nr 45.4143.1.19.2023.WMF-A z dnia 21 kwietnia 2023 r.

⁹⁵¹ Pisma znak: BKA.080.4.2023/138 z dnia 27 marca 2024 r., DKA.080.6.2024/2 z dnia 4 kwietnia 2024 r., BKA.08.4.2023.78 z dnia 20 grudnia 2023 r., DKA.080.6.2024/1 z dnia 2 kwietnia 2024 r.

⁹⁵² Wydatki obejmowały m.in.: wydatki z tytułu najmu powierzchni - 199,3 tys. zł, opłaty eksploatacyjne - 133,1 tys. zł, Internet - 95,3 tys. zł.

⁹⁵³ Schemat organizacyjny Departamentu Konsularnego obowiązujący od 21 kwietnia 2023 r.

⁹⁵⁴ Wniosek nr 45.4143.1.19.2023.WMF-A z dnia 21 kwietnia 2023 r.

⁹⁵⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 409. Dalej także: *ustawa o służbie cywilnej*.

⁹⁵⁶ Art. 35

W latach 2021-2023 dla potrzeb CDW przeprowadzono siedem naborów zewnętrznych na stanowiska specjalisty ds. postępowań wizowych⁹⁵⁷, w tym jeden w 2021 r. (zatrudniono cztery osoby), trzy w 2022 r. (zatrudniono 10 osób dla potrzeb CDW w Warszawie) oraz trzy w 2023 r. (zatrudniono 10 osób dla potrzeb CDW w Łodzi). Ogłoszenia opublikowane w 2023 r.⁹⁵⁸ wskazywały i określały: [1] miejsce pracy; [2] zakres zadań wykonywanych przez pracownika na stanowisku pracy [3] warunki pracy; [4] wymagania związane ze stanowiskiem pracy, w tym niezbędne wykształcenie i doświadczenie zawodowe oraz [5] pozostałe wymagania niezbędne i dodatkowe⁹⁵⁹, kluczowe dla pracodawcy do wykonywanych zadań przez pracownika na zajmowanym stanowisku pracy.

Do głównych zadań wykonywanych na stanowisku pracy przez specjalistę ds. postępowań wizowych należało: [1] Analizowanie wniosków o wydanie wizy krajowej lub wizy Schengen. Zasięganie dodatkowych informacji od właściwych organów w trybie określonym w przepisach prawa; [2] Wydawanie decyzji w sprawie wydania albo odmowy wydania wizy, cofnięcia albo unieważnienia wizy lub rozstrzygnięcie sprawy z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy; [3] Wszczywanie i prowadzenie postępowania w przedmiocie cofnięcia albo unieważnienia wizy; [4] Prowadzenie dokumentacji prowadzonych spraw; [5] Monitorowanie i ocena ruch osobowego między Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wizy były rozpatrywane oraz sporządzania na ten temat opracowań.

(akta kontroli str. 4595-4597, 4728-4734, 4745-4856, 4792-4797, 17045-17212)

W ramach prowadzonego procesu naboru, oferty do pracy złożyło 61 osób, po weryfikacji dokumentów zakwalifikowano 48 osób, do pisemnego sprawdzenia wiedzy zaproszono 45 kandydatów, stawiło się 37. Test pisemny zdało 31 kandydatów⁹⁶⁰. W wyniku przeprowadzonej rozmowy kwalifikacyjnej z 31 kandydatów wybrano 25 osób, natomiast po ostatecznej kwalifikacji zatrudnionych zostało 10 kandydatów.

(akta kontroli str. 4806-4817, 17045-17059)

Dla stanowiska ds. postępowań w sprawach wizowych dnia 5 maja 2021 r. sporządzono *Opis stanowiska pracy*⁹⁶¹ *niebędącego wyższym stanowiskiem w służbie cywilnej*, który obowiązywał do dnia 23 kwietnia 2023 r. Struktura OSP zawierała m.in.: cz. II, gdzie w pkt 6 *Główne zadania realizowane na stanowisku*

⁹⁵⁷ [1] DK 10/2021 CDW - 15.09.2021 r., [2] DK 31/2022 CDW – 08.07.2022 r., [3] DK 32/2022 CDW - 08.07.2022 r., [4] DK 33/2022 CDW - 08.07.2022 r.- specjalista ds. postępowań w sprawach wizowych w Warszawie, [5] DK 40/2023 CDW Łódź – 27.06.2023 r., [6] DK 41/2023 CDW Łódź – 27.06.2023 r., [7] DK 42/2023 CDW Łódź – 27.06.2023 r. - specjalista ds. postępowań w sprawach wizowych.

⁹⁵⁸ Treść ogłoszenia o naborze na dane stanowiska na Internetowej stronie MSZ widoczne są tylko przez trzy miesiące.

⁹⁵⁹ [1] Znajomość języka angielskiego na poziomie B2; [2] Poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające do dostępu do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „zastrzeżone” lub zgoda na poddanie się postępowaniu sprawdzającemu; [3] Znajomość aktów prawnych: Kodeks postępowania administracyjnego, ustawa o cudzoziemcach i przepisy wykonawcze w zakresie postępowań wizowych i legalizacji pobytu w RP, Kodeks Wizowy UE oraz dokumenty towarzyszące, dwustronne umowy zawarte między UE a państwem, z którego wnioski o wydanie wizy będą rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz między RP a państwem, z którego wnioski o wydanie wizy będą rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych; [4] Znajomość specyfiki państwa, z którego wnioski o wydanie wizy będą rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych; [5] Znajomość założeń polskiej polityki migracyjnej; [6] Podstawowa znajomość polskiego rynku pracy i stojących przed nim wyzwań; [7] Umiejętność: współpracy, argumentowania; [8] Zorientowanie na osiąganie celów, odporność na stres, samodzielność i inicjatywa, dyspozycyjność. [9] Posiadanie obywatelstwa polskiego; [10] Korzystanie z pełni praw publicznych; [11] Nieskazywanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

⁹⁶⁰ Test wielokrotnego wyboru składał się z 20 pytań, a każde pytanie posiadało cztery możliwe odpowiedzi. Tematyka testu obejmował zagadnienia związane z procesem wizowym, w tym m.in. zagadnienia wydawania wiz, rodzajów i terminów ich wydawania lub odmowy wydania, podejmowanych przez konsula działań w celu sprawdzania dokumentów oraz osób składających wnioski wizowe, wydawania wiz krajowych oraz wiz Schengen, podstaw prawnych dotyczących wydawania wiz.

⁹⁶¹ Dalej: OSP.

pracy, wskazano sześć zadań⁹⁶²; w pkt 12 *Wymagane Kompetencje i Doświadczenie Zawodowe* w zakresie znajomości języków obcych wskazano jako wymaganie niezbędne: *jeden z języków UE lub rosyjski lub białoruski lub ukraiński – Poziom B2* oraz jako wymaganie dodatkowe: *angielski lub rosyjski lub białoruski lub ukraiński (inny niż deklarowany w wymaganiach niezbędnych)*; w zakresie innych kompetencji, wiedzy i umiejętności wskazano m.in. *znajomość specyfiki państwa, z którego wnioski o wydanie wizy będą rozpatrywane*, natomiast w zakresie doświadczenia zawodowego (długość w miesiącach lub latach) wskazano wymaganie *dwóch lat doświadczenia w jednostkach sektora finansów publicznych w obszarze stosowania prawa lub w obszarze spraw międzynarodowych*.

(akta kontroli str. 17684-17724, 1745517481)

Od dnia 24 kwietnia 2023 r. zaczął obowiązywać nowy OSP. Wprowadzone w nim zmiany dotyczyły m.in. wymogów dotyczących znajomości języków obcych. Jako wymaganie niezbędne wskazano znajomość języka angielskiego na poziomie B2, natomiast jako wymagania dodatkowe wskazano znajomość języka rosyjskiego lub białoruskiego lub ukraińskiego. Ponadto w odniesieniu do doświadczenia zawodowego w zakresie wymagań niezbędnych skrócono wymóg doświadczenia do 1,5 roku, zmieniając rodzaj tego doświadczenia na doświadczenie w obszarze stosowania prawa lub w obszarze spraw międzynarodowych; dodano jednocześnie jako wymóg dodatkowy doświadczenie 0,5 roku w środowisku międzynarodowym.

(akta kontroli str. 17684-17724, 17455-17481)

Dla stanowiska ds. postępowań w sprawach wizowych opracowano *Zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności*, który zawierał: [1] podstawy prawne wykonywania pracy przez pracownika; [2] szczegółowy opis podstawowych zobowiązań pracownika na stanowisku; [3] zakres obowiązków wynikający z innych przepisów; [4] zakres obowiązków (czynności) na stanowisku pracy pracownika; [5] zakres uprawnień pracownika oraz [6] zakres odpowiedzialności pracownika. Powyższy zakres obowiązków odzwierciedlał zadania wynikające z OSP.

(akta kontroli str. 17284-17292)

Każdy nowo zatrudniony pracownik CDW podlegał obowiązkowemu szkoleniu adaptacyjnemu⁹⁶³. Zostało ono opracowane przez Akademię Dyplomatyczną MSZ⁹⁶⁴ przy współpracy z DK. Szkolenie to zostało zorganizowane i przeprowadzone. Szkolenie adaptacyjne obejmowało osiem obowiązkowych szkoleń w formie online

⁹⁶² Do Głównych zadań realizowanych na stanowisku pracy należało: Zadanie 1. Analizowanie wniosków o wydanie wizy krajowej, wizy Schengen, wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy w przypadku odwołania się cudzoziemca od decyzji. Zasięganie dodatkowych informacji od właściwych organów w trybie określonym w przepisach prawa, a w przypadkach, gdy jest to konieczne wnioskowanie do właściwego konsula o przeprowadzenie z cudzoziemcem rozmowy; Zadanie 2. Wydawanie decyzji w sprawie wydania albo odmowy wydania wizy, cofnięcia albo unieważnienia wizy lub rozstrzygnięcia sprawy z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy poprzez zmianę decyzji lub utrzymanie decyzji odmowie wydania wizy, cofnięciu lub unieważnieniu wizy; Zadanie 3. Wszczynianie i prowadzenie postępowania w przedmiocie cofnięcia albo unieważnienia wizy wydanej z upoważnienia ministra właściwego do spraw zagranicznych; Zadanie 4. Prowadzenie dokumentacji prowadzonych spraw zgodnie z obowiązującymi przepisami, odpowiadanie na korespondencję skierowaną do MSZ w sprawach należących do zakresu działania stanowiska pracy. Zadanie 5. Monitorowanie i ocena ruchu osobowy między Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wizy są rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i należących do zakresu działania stanowiska pracy oraz sporządzania na ten temat opracowań; Zadanie 6. Uczestniczenie w konsultacjach i naradach na temat polityki wizowej realizowanej wobec obywateli państwa trzeciego, z którego wnioski o wydanie wizy są rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i cudzoziemców przebywających w tym państwie.

⁹⁶³ Szkolenie przeprowadzono na podstawie § 26 ust.1 Zarządzenia nr 8 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 19 listopada 2018 r. w sprawie planowania rozwoju zawodowego i podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Ministerstwa Spraw Zagranicznych, zmienionego zarządzeniem nr 7 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 22 sierpnia 2022 r.

⁹⁶⁴ Dalej: AD.

o następującej tematyce: [1] Podstawy prawne działania MSZ i legislacja wewnętrzna – czas trwania 60 min.; [2] Służba zagraniczna i MSZ – czas trwania 180 min.; [3] Zasady sporządzania, obiegu oraz przechowywania korespondencji urzędowej w MSZ w placówkach zagranicznych RP – czas trwania 60 min.; [4] Protokół Dyplomatyczny – czas trwania 180 min.; [5] Zakres i przepisy regulujące świadczenia socjalne w MSZ – czas trwania 90 min.; [6] Użytkownik w domenie MSZ – czas trwania 180 min.; [7] Bezpieczeństwo teleinformatyczne – czas trwania 90 min.; [8] Bezpieczeństwo w kraju i za granicą (wykład stacjonarny) – czas trwania 90 min.

Ponadto, w ramach szkolenia adaptacyjnego, przeprowadzono w formie samokształcenia trzy obowiązkowe szkolenia, które obejmowały: [1] Szkolenie i rozwój zawodowy w MSZ; [2] Przeciwdziałanie mobbingowi; [3] Ochrona danych osobowych i bezpieczeństwo informacji przetwarzanych w MSZ i placówkach zagranicznych (Intranet – platforma szkoleniowa MSZ) oraz dwa szkolenia fakultatywne w formie samokształcenia: [1] Etyka oraz [2] Prosty język.

(akta kontroli str. 17278-17283)

Osoby podejmujące po raz pierwszy zatrudnienie w służbie cywilnej podlegały dodatkowym szkoleniom w ramach służby przygotowawczej do służby cywilnej⁹⁶⁵.

AD nie przygotowała i nie prowadziła specjalnie dedykowanego szkolenia dla nowo zatrudnionych pracowników CDW dotyczących obszaru wizowego, w tym procedur wydawania wiz⁹⁶⁶.

(akta kontroli str. 17281-17283, 19455-19456)

Szkolenia obejmujące proces przygotowania do wydawania wiz i innych czynności związanych ze sprawami wizowymi zrealizowano w ramach szkoleń wewnętrznych, przeprowadzonych przez pracowników Wydziału Systemów Konsularnych⁹⁶⁷ oraz Wydział Ruchu Osobowego⁹⁶⁸. Nowo zatrudnieni pracownicy przeszli m.in. samodzielne szkolenie dotyczące funkcjonowania Systemu Informatycznego Schengen oraz Sytemu Informatycznego Wiza – Schengen. Praktyczne aspekty wydawania wiz, w tym w systemie Wiza-Konsul⁹⁶⁹ zostały przeprowadzone przez WSK. Polegały one na tym, że przed przystąpieniem do samodzielnego podejmowania decyzji wizowych nowy pracownik ds. postępowań w sprawach wizowych przyglądał się jak przebiega proces rozpatrywania wniosków w systemie W-K⁹⁷⁰. W opinii WSK *była to najbardziej efektywna metoda szkolenia, po której pracownik były należycie przygotowany merytorycznie by samodzielnie podejmować decyzje o wydaniu lub odmowie wydania wizy*⁹⁷¹. Po przeprowadzonych szkoleniach nie zweryfikowano jednak w formie egzaminów wiedzy uczestników szkoleń⁹⁷². DK nie udokumentował także prowadzonych szkoleń.

NIK zauważa, że DK nie przedstawił, ile szkoleń zostało przeprowadzonych, nie podał szczegółowej tematyki oraz nie podał terminów ich przeprowadzenia. Dopiero w kwietniu 2024 r. DK poinformował NIK⁹⁷³, iż nowi pracownicy CDW wzięli udział

⁹⁶⁵ Pisma: Akademii Dyplomatycznej znak AD.083.2.2022/43 z dnia 29 lutego 2024 r. oraz Departamentu Konsularnego znak DK.080.6.2023/91 z dnia 25 kwietnia 2024 r.

⁹⁶⁶ Pismo Akademii Dyplomatycznej znak AD.083.2.2022/43 z dnia 29 lutego 2024 r.

⁹⁶⁷ Dalej: WSK.

⁹⁶⁸ Dalej: WRO.

⁹⁶⁹ Dalej: W-K.

⁹⁷⁰ Proces wydawania wiz został opisany w piśmie nr DK.080.6.2023/67 z dnia 10 kwietnia 2024 r. Jego praktyczne aspekty zostały zweryfikowane w trakcie przeprowadzonych Oględzin w CDW Warszawa (Protokół oględzin nr 6 z dnia 12 kwietnia 2024 r.).

⁹⁷¹ Pismo Dyrektora DK Jakuba Wawrzyniaka znak DK.308.32.2023/2 z dnia 27 listopada 2023 r.

⁹⁷² Pismo Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej Rafała Wiśniewskiego znak BKA.080.4.2023/180 z dnia 10 maja 2024 r.

⁹⁷³ Pismo Dyrektora DK Justyny Chrzanowskiej znak DK.080.6.2023/82 z dnia 24 kwietnia 2024 r.

w dwóch szkoleniach dotyczących procedur wizowych⁹⁷⁴, jednakże ich także nie udokumentował.

(akta kontroli str. 4432-4439, 18311-18321, 19417-19420, 21856-21862)

W okresie od marca 2023 r. do maja 2023 r. DK wraz z AD podjęli działania, których celem było przygotowanie szkolenia uwzględniającego tematykę konsularną dla potrzeb planowanych do zatrudnienia nowych pracowników CDW. Wstępnie zostały określone kierunki szkolenia z tematyki konsularnej obejmujące m.in. tematykę zagadnień: [1] organizacja pracy służby konsularnej; [2] współpraca Wydziału Wykazu Cudzoziemców z MSZ; [3] autentyczność dokumentów; [4] rola konsultacji w wydawaniu wiz; [5] wize krajowe, Schengen oraz wize PLUS. Ostatecznie tematyka konsularna nie znalazła się w karcie szkoleń adaptacyjnych, została przesunięta do realizacji w ramach samokształcenia pracownika.

(akta kontroli str. 19415-19454, 19457)

Dokumentem dopuszczającym specjalistę ds. postępowań wizowych w CDW do wykonywania czynności było upoważnienie Ministra SZ do podejmowania decyzji wizowych i innych czynności związanych z wydawaniem wiz z upoważnienia Ministra SZ⁹⁷⁵. Łącznie wydano 57 takich upoważnień, w tym w 2021 r. – 12, w 2022 r. – 18 oraz w 2023 r. – 27. Upoważnienia te wydawane były w różnych terminach dla nowo zatrudnionych pracowników CDW w Łodzi, w tym pięć upoważnień posiadało taką samą datę wydania, jak data podpisania umowy o pracę, natomiast jedno upoważnienie wydano 14 dni przed podpisaniem umowy o pracę, dla pozostałych trzech nowo zatrudnionych upoważnienie wydano 10 dni po dacie zatrudnienia⁹⁷⁶.

(akta kontroli str. 4439-4517, 4569, 17224-17277, 18949-18950)

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym DK, Centrum Decyzji Wizowych z dnia jego utworzenia w 2021 r. miało przypisane zadanie polegające na monitorowaniu i ocenie ruchu osobowego między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wize są rozpatrywane przez Ministra Spraw Zagranicznych oraz sporządzaniu na ten temat opracowań i analiz⁹⁷⁷. Po zmianie struktury, oraz pomimo zwiększenia liczby etatów oraz wyodrębnienia dwóch referatów CDW, tj. w Warszawie i Łodzi zadanie to, które pozostało niezmienione⁹⁷⁸, w dalszym ciągu nie było realizowane. Tym samym CDW w okresie swojego działania nie przeprowadziło żadnych analiz w przedmiotowym zakresie oraz nie wykonało żadnego opracowania⁹⁷⁹.

(akta kontroli str. 4143, 4193, 4439, 18657-18663).

⁹⁷⁴ Według DK szkolenia te zostały przeprowadzone w dniach 18 sierpnia 2023 r. oraz 21 sierpnia 2023 r. (pismo znak DK.080.6.2023/82 z dnia 24 kwietnia 2024 r.).

⁹⁷⁵ Upoważnienie nabiera mocy z dniem podpisania i traci moc z dniem zakończenia stosunku pracy Upoważnionego, z dniem odwołania niniejszego upoważnienia, z dniem zakończenia świadczenia pracy w Centrum Decyzji Wizowych w Departamencie Konsularnym lub z dniem wygaśnięcia upoważnienia. W przypadku zmiany stanowiska służbowego Upoważnionego w Centrum Decyzji Wizowych w Departamencie Konsularnym niniejszy dokument pozostaje w mocy (treść klauzuli zawarta na każdym upoważnieniu).

⁹⁷⁶ Szczegóły dotyczące zatrudnienia w CDW przedstawia tabela *Zatrudnienie w CDW stan na dzień 31.12.2024 r.*

⁹⁷⁷ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Konsularnego (DK) z dnia 16 kwietnia 2021 r. § 14 ust. 1 pkt 4).

⁹⁷⁸ Wewnętrzny regulamin organizacyjny Departamentu Konsularnego (DK) z dnia 21 kwietnia 2023 r. § 15 ust. 1 pkt 4).

⁹⁷⁹ Pismo Dyrektora DK Jakuba Wawrzyniaka znak DK.308.32.2023/2 z dnia 27 listopada 2023 r.

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

1. Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau zdecydował o przyjęciu koncepcji rozwoju Centrum Decyzji Wizowych i Centrum Informacji Konsularnej polegających m.in. na utworzeniu zamiejscowych referatów CDW i CIK, pomimo braku uzasadnienia merytorycznego, organizacyjnego i ekonomicznego takiego rozwiązania, co było działaniem nierzetelnym i niecelowym.

Departament Konsularny rozpoczął prace nad przygotowaniem ww. koncepcji rozwoju w sierpniu 2022 r. Koncepcje zakładały utworzenie zamiejscowych ośrodków CDW i CIK oraz zwiększenie stanu etatów. Ostatecznie w dniu 30 grudnia 2022 r. DK przy współudziale BPZZ sporządził dwie notatki decyzyjne⁹⁸⁰ dla Ministra SZ z wypracowanymi koncepcjami. Notatki te zostały zatwierdzone przez Ministra SZ Zbigniewa Raua w dniu 10 stycznia 2023 r., co oznaczało przyjęcie do realizacji zadania utworzenia zamiejscowych referatów CDW i CIK.

(akta kontroli str. 4304- 4311, 4482-4489)

Na etapie opracowywania ww. koncepcji rozwoju CDW i CIK Ministerstwo SZ nie przeprowadziło analiz potrzeb utworzenia zamiejscowych ośrodków, analiz uwzględniających czynniki uzasadniające przewagę rozwiązania polegającego na utworzeniu zamiejscowego punktu CDW i CIK nad rozwiązaniem polegającym na rozbudowie istniejących CDW i CIK w Warszawie, analiz kosztowych, analiz kadrowych pod kątem możliwości zapewnienia w zamiejscowych ośrodkach przygotowanych merytorycznie kadr do wykonywania zadań obszaru wizowego, jak również analiz pod kątem optymalizacji czynności zarządczych. Obecna Dyrektor DK Justyna Chrzanowska, przywołując odpowiedź przygotowaną przez ówczesną Zastępcę Dyrektora DK Beata Brzywczy, wyjaśniła⁹⁸¹: *Na etapie opracowania koncepcji rozwoju CDW (i CIK) nie przeprowadzono takich analiz, uznając decyzję polityczną za rozstrzygającą.*

W tożsamy sposób obecna Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła⁹⁸² także: *DK otrzymał zadanie opracowania koncepcji rozwoju i rozbudowy istniejących komórek organizacyjnych - CIK i CDW na przełomie lipca/sierpnia 2022 r. w trakcie spotkania z dyrektorem BPZZ Jakubem Osajdą, dyrektorem Gabinetu Politycznego Mateuszem Pali oraz Ministrem Piotrem Wawrzykiem. Polecenie zostało przekazane ustnie dyr. DK M. Jakubowskiemu. (...) jednym z elementów wskazanych jako założenie wstępne było działanie poza Warszawą w formule tzw. „deglomeracji” – na tym etapie bez wskazania konkretnych lokalizacji. Wg przedstawionych założeń deglomeracja miała służyć obniżeniu kosztów (najem oraz koszty osobowe). Decyzja o lokalizacji CDW poza obiektami MSZ w Warszawie była decyzją na szczeblu politycznym. Została zakomunikowana DK w czasie wskazanego wyższej spotkania na przełomie lipca/sierpnia 2022 r.*

(akta kontroli str. 18133-18154)

Marcin Jakubowski, były Dyrektor DK wyjaśnił⁹⁸³: *Przygotowanie koncepcji dotyczącej rozwoju CDW zakładającej zamiejscowy ośrodek polecił wiceminister*

⁹⁸⁰ Notatki decyzyjne: nr DK.0112.175.2022/1 (MSZ.4056.2023) oraz nr DK.0112.174.2022/1 (MSZ.004058.2023) szczegółowo opisane w części – *Stan faktyczny* – niniejszego obszaru.

⁹⁸¹ Pismo Dyrektora DK Justyny Chrzanowskiej znak DK.080.6.2024/1 z 2 kwietnia 2024 r.

⁹⁸² Tamże.

⁹⁸³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień Marcina Jakubowskiego z dnia 13 marca 2024 r.

Wawrzyk i dyr. Mateusz Pali (dyr. gabinetu politycznego). Wydaje mi się, że na spotkaniu w tej sprawie był także dyr. Osajda. Dyr. Pali przedstawił mi założenie, które należało uwzględnić w koncepcji rozwoju CDW i CIK, tj. m.in. założenie, że wydziały CDW i CIK będą ulokowane poza Warszawą. Na tym spotkaniu nie padły żadne przyczyny takiej decyzji. Dyr. Pali wskazał jedynie na potrzebę tzw. „deglomeracji”. Argumentami, które przewijały się później była kwestia kosztów najmu powierzchni i koszty pracy.

(akta kontroli str. 20105-20125)

Mateusz Pali, były Dyrektor Gabinetu Politycznego, zeznał⁹⁸⁴: Nie pamiętam, czy w tym spotkaniu uczestniczyłem⁹⁸⁵. Chyba we wcześniejszym. To było spotkanie w gronie: minister Wawrzyk, Jakub Osajda i ja. Wtedy po raz pierwszy usłyszałem o pomysle rozmieszczenia CDW i CIK poza Warszawą. Min. Wawrzyk wtedy z taką inicjatywą wyszedł. (...). O tej koncepcji poinformowałem ministra Raua, który polecił przygotować niezbędne dane. Powstała notatka w DK.

(akta kontroli str. 20134-20144)

Jakub Osajda, były Dyrektor BPZZ, odnośnie jego spotkania z Sekretarzem Stanu Piotrem Wawrzykiem i Dyrektorem Gabinetu Politycznego Mateuszem Pali, które odbyło się przed opracowaniem koncepcji rozwoju CDW i CIK zeznał⁹⁸⁶: *Była to seria spotkań, w których kierownictwo polityczne (wiceminister Wawrzyk i Mateusz Pali) zakomunikowało decyzję o deglomeracji części MSZ.*

(akta kontroli str. 20225-20236)

Były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał⁹⁸⁷: *W tej sprawie wyjaśniam, że początkowo była mowa o rozbudowie CDW i CIK w sensie rozbudowy tych jednostek, bez wariantu zamiejscowego. W 2022 r. pojawił się pomysł tzw. deglomeracji, czyli przeniesienia niektórych jednostek organizacyjnych poszczególnych ministerstw poza Warszawę. Była to ogólna koncepcja polityczna. Jej egzemplifikacją był projekt Minister Emilewicz instytucji rządowych, które mogą być przeniesione poza Warszawę. Nie pamiętam czy ten dokument był zatwierdzony i wdrożony do realizacji. Stąd też zastanawiałem się jakie komórki MSZ mogłyby podlegać deglomeracji. I jednocześnie w rozmowach z Dyrektorem Jakubowskim na temat zwiększającej się ilości składanych wniosków wizowych pojawiała się informacja, że w niektórych krajach odpowiedniki naszego CIK i CDW są umieszczane poza stolicami. Brałem pod uwagę też to, że funkcjonowanie takich jednostek poza Warszawą będzie tańsze. (...). Ponadto, dzięki umieszczeniu tych komórek poza stolicą, dajemy możliwość zatrudnienia absolwentów uczelni wyższych z tych miast. Dla takich ośrodków byłaby to niewątpliwie nobilitacja, rozpoznawalność na świecie a tym samym przyciągnięcie turystów lub inwestorów.*

(akta kontroli str. 20612-20625)

Były Minister SZ Zbigniew Rau w odniesieniu podjęcia decyzji w dniu 10 stycznia 2023 r. o akceptacji koncepcji rozwoju CDW i CIK polegającej m.in. na

⁹⁸⁴ Protokół przesłuchania świadka Mateusza Pali z dnia 8 kwietnia 2024 r.

⁹⁸⁵ Dotyczy spotkania, które odbyło się przed opracowaniem pierwszych projektów koncepcji rozwoju CDW i CIK, które odbyło się u Wiceministra P. Wawrzyka, na którym to spotkaniu przekazano Dyrektorowi DK Marcinowi Jakubowskiemu założenia koncepcji rozwoju CDW i CIK w tym m.in. założenie, że referaty CDW i CIK będą ulokowane poza Warszawą.

⁹⁸⁶ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Osajdy z dnia 21 marca 2024 r.

⁹⁸⁷ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

utworzeniu zamiejscowych referatów zeznał⁹⁸⁸: *Uzasadnienie merytoryczne miało charakter z jednej strony realizacji wizji deglomeracji z drugiej strony względów finansowych. Pojawiły się kryteria, sprowadzające się do tego czy jest odpowiedni dostęp do uczelni, czy będzie łatwiej pozyskać pracowników, czy obok uczelni jest ośrodek służb specjalnych, czy można pozyskać lokale w niższych kosztach. Odległość od Warszawy – do 200 km. Wizja deglomeracji wg mojej wiedzy nie wynikała z dokumentów rządowych. Zakładam, że kryteria o których wspominałem przyświecały całej inicjatywie, a następnie zostały sformalizowane w stosownym dokumencie. Ja nie byłem ani inicjatorem tej idei ani nie byłem szczególnym uczestnikiem jej realizacji. Ustalenia przyjąłem z zainteresowaniem.*

(akta kontroli str. 20600-20611)

NIK zauważa, że w żadnym obowiązującym dokumencie rządowym nie przyjęto założeń deglomeracji urzędów centralnych. Wprawdzie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii opracowało *Raport MPiT ws. deglomeracji i delokalizacji urzędów centralnych w Polsce*⁹⁸⁹, to jednak miał on charakter analityczny i nie spowodował dalszych działań obligujących. Ponadto raport skupiał się na centralnych organach administracji rządowej, które podlegają poszczególnym ministrom lub są przez nich nadzorowane. W raporcie przedstawiono listę urzędów rekomendowanych do deglomeracji. Na liście nie znalazło się MSZ, ani tym bardziej wydział pozostający w strukturze MSZ.

Były Dyrektor Biura Administracji Sylwester Pajączkowski zeznał⁹⁹⁰: *W sprawie CIK i CDW z udziałem wiceministra Wawrzyka odbyło się oficjalne spotkanie z udziałem komórek organizacyjnych MSZ w dniu 4 stycznia 2023 r. Byliśmy zaskoczeni decyzją o utworzeniu ośrodków zamiejscowych, bo na takie działania nikt z dyrektorów uczestniczących w spotkaniu nie miał zaplanowanych środków w budżecie.*

(akta kontroli str. 20145-20157)

Mateusz Pali, były Dyrektor Gabinetu Politycznego, zeznał⁹⁹¹: *Z tego co wiem i minister też wiedział, były trzy niezagospodarowane w pełnym wymiarze nieruchomości MSZ: praktycznie niewykorzystywana nieruchomość przy ul. Bagatela, nieruchomość przy ul. Tanecznej i zaraz za MSZ, chyba przy Armii Ludowej (za garażem). W odniesieniu do tej ostatniej powstał nawet plan/projekt wstępny posadowienia budynku. Potrzebne było kilka milionów, ale MF nie przyznało nam pieniędzy na projekt. Przy Tanecznej był jakiś spór dotyczący prawa własności części tej nieruchomości. Były tam plany postawienia archiwum MSZ. Bagatela – były próby, żeby się tej nieruchomości pozbyć, ponieważ ona generowała koszty, a dostosowanie jej do użytkowania byłoby bardzo kosztowne, nieopłacalne. Biuro Inwestycji miało kosztorys remontu, ale nie doszedł do skutku. Czy ktoś to wszystko analizował, czy było to wiedzą powszechną i nie trzeba robić analizy – nie wiem. Według mnie nie ma takiej nieruchomości we władaniu MSZ w Warszawie, która nadawałaby się dla potrzeb konsularnych.*

(akta kontroli str. 20134-20144)

⁹⁸⁸ Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

⁹⁸⁹ <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/raport-mpit-ws-deglomeracji-i-delokalizacji-urzedow-centralnych-w-polsce>

⁹⁹⁰ Protokół przesłuchania świadka Sylwestra Pajączkowskiego z dnia 27 marca 2024 r.

⁹⁹¹ Protokół przesłuchania świadka Mateusza Pali z dnia 8 kwietnia 2024 r.

NIK zwraca uwagę na fakt, iż przeciętne zatrudnienie w MSZ⁹⁹² systematycznie zmniejszało się z 1645 etatów w 2017 r. do 1516 etatów w 2023 r. Jednocześnie MSZ w latach 2017-2019 dysponowało nieruchomościami w Warszawie o takiej samej powierzchni użytkowej. Wprawdzie w 2020 r. powierzchnia użytkowa zmniejszyła się o 2 170,62 m², ale jednocześnie zmniejszyło się zatrudnienie w 2020 r. o 53 etaty w stosunku do zatrudnienia w 2019 r. W następnych latach do 2023 r. powierzchnia użytkowa nieruchomości w Warszawie, którymi dysponowało MSZ utrzymywała się na takim samym poziomie, natomiast stan zatrudnienia zmniejszał się systematycznie do 2023 r. o kolejne 107 etatów. Oznacza to, że Ministerstwo dysponowało w Warszawie powierzchnią uwolnioną w wyniku ograniczenia zatrudnienia w latach 2020-2023 co najmniej o ww. 107 etatów, co powinno było pozwalać na rozwój działalności CDW i CIK w Warszawie, przy wykorzystaniu dotychczasowych zasobów nieruchomości MSZ. Tym bardziej, że wzrost zatrudnienia w CDW i CIK miał następować etapowo i być rozłożony w czasie, co pozwalało na przeprowadzenie ewentualnych remontów i reorganizacji lokali biurowych pozostających w dyspozycji MSZ w Warszawie.

(akta kontroli str. 5969-5973)

Jednocześnie NIK zauważa, że w okresie od dnia powołania referatów CDW w Łodzi i CIK w Kielcach, zatrudnienie w tych jednostkach organizacyjnych wzrosło tylko o 21 etatów (13 w Łodzi i 8 w Kielcach), a zatem występowała swego rodzaju rezerwa powierzchni użytkowej. Nawet więc jeśliby wziąć pod uwagę planowany rozwój CDW i CIK w dalszych etapach, to ewentualny wzrost zatrudnienia byłby rozłożony w czasie. Znajduje to swoje istotne znaczenie z uwagi na fakt dysponowania przez MSZ nieruchomością przy ul. Tanecznej 67b planowanej do modernizacji z przeznaczeniem dla potrzeb CDW i CIK. Świadek Sylwester Pajęczkowski zeznał⁹⁹³: *W 2021 r. jako BA skierowaliśmy notatkę decyzyjną do Dyrektora Generalnego Macieja Karasińskiego dotyczącą przejętych zadań inwestycyjnych i remontowych z BI do BA – notatka z dnia 20 lipca 2021 r. (nr pisma BA.820.5.2021/9 z załącznikiem nr 1 – aktualny wykaz projektów remontowo-inwestycyjnych obsługiwanych przez RTUN). W oparciu o tę notatkę rozpoczęliśmy przygotowania do programu inwestycyjno-użytkowego dotyczącego nieruchomości zlokalizowanej przy ul. Tanecznej 67b w Warszawie z przeznaczeniem jej wstępnie na CDW i CIK. Był wykonany projekt budowlany i wydaje mi się, że uzyskaliśmy pozwolenie na budowę. DK posiadał wiedzę o przedsięwzięciu, m.in. pracownicy tego departamentu uczestniczyli w wizji lokalnej tego obiektu w tamtym okresie czasu. Wówczas innych lokalizacji w Warszawie nie brano pod uwagę dla potrzeb CDW i CIK. W dniu 7 kwietnia 2023 r. przesłaliśmy do DGSZ notatkę decyzyjną BA nr BA.201.8.2023/1 w sprawie przesunięcia zadania inwestycyjnego dotyczącego nieruchomości przy ul. Tanecznej 67b z planowanych lat jak pamiętam 2022-2023 na lata 2024-2025. Dyrektor generalny zaakceptował tę notatkę.*

Planowana do remontu ww. nieruchomość w Warszawie przy ul. Tanecznej 67b miała ok. 600 m² powierzchni użytkowej. MSZ uzyskało pozwolenie na budowę w dniu 1 grudnia 2022 r.⁹⁹⁴

(akta kontroli str. 20145-20157, 18726-18929, 18734-18938, 22689)

⁹⁹² Tylko dla komórek Centralnych MSZ zlokalizowanych w Warszawie.

⁹⁹³ Protokół przesłuchania świadka Sylwestra Pajęczkowskiego z dnia 27 marca 2024 r.

⁹⁹⁴ Decyzja nr 857/SAAB/2022 wydana przez Wojewodę Mazowieckiego z dnia 1 grudnia 2022 r.

MSZ dysponowało także wolną nieruchomością w Warszawie przy ul. Bagatela 5, w tym budynkiem biurowym nr 4 o powierzchni użytkowej 1 131 m². Planowany koszt remontu tego obiektu wg operatu szacunkowego z dnia 12 kwietnia 2022 r. wynosił 2 540 tys. zł.

(akta kontroli str. 5762-5966)

Wprawdzie Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Rafał Wiśniewski wyjaśnił⁹⁹⁵: *na przełomie lat 2017-2023 MSZ nie dysponowało żadną wolną powierzchnią biurową. Powierzchnia biurowa była wykorzystywana na zaspokojenie bieżących potrzeb lokalowych komórek organizacyjnych MSZ, to w świetle przytoczonych wyżej danych liczbowych i argumentów brak jest podstaw do przyjęcia, że MSZ nie dysponowało w Warszawie powierzchnią, którą mogłoby przeznaczyć na potrzeby rozwoju CDW i CIK. W szczególności wynika to z faktu uwolnienia powierzchni użytkowej w związku ze zmniejszeniem zatrudnienia o 107 etatów w latach 2020-2023, możliwości wyremontowania wolnych powierzchni i przystosowania ich bezpośrednio dla potrzeb CDW i CIK, czy możliwości dokonania reorganizacji rozmieszczenia poszczególnych jednostek organizacyjnych w obiektach MSZ. W skrajnym przypadku zaś działaniem trafniejszym kosztowo i operacyjnie niż dyslokacja zamiejscowa (i to w dwóch odrębnych miastach) mogłaby być próba pozyskania dodatkowej powierzchni będącej w dyspozycji innych urzędów lub jednostek, bądź w ostateczności najem w miejscowości będącej siedzibą MSZ (o czym dalej).*

(akta kontroli str. 5969-5973)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau, który podjął ostateczną decyzję o akceptacji koncepcji rozwoju CIK i CDW, zakładającej utworzenie zamiejscowych referatów tych wydziałów.

2. Minister Spraw Zagranicznych zdecydował o dyslokacji referatu ds. postępowań wizowych CDW oraz referatu ds. obsługi interesantów CIK odpowiednio w Łodzi i w Kielcach, pomimo braku uzasadnienia ekonomicznego, co było działaniem nierzetelnym.

Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau podjął w okresie pomiędzy 26 stycznia 2023 r. a 2 lutego 2023 r. decyzję o dyslokacji referatu CDW w Łodzi oraz referatu CIK w Kielcach pomimo, iż wstępna analiza kosztów sporządzona przez Biuro Administracji w dniu 26 stycznia 2023 r. dotycząca rozbudowy CDW i CIK wskazywała jako najkorzystniejszą lokalizację w Warszawie, spośród czterech analizowanych lokalizacji, tj. w Warszawie, Łodzi, Kielcach i Lublinie⁹⁹⁶. W tym samym dniu przedmiotową analizę wraz z pozostałymi szacunkami sporządzonymi przez właściwe jednostki organizacyjne MSZ⁹⁹⁷ Dyrektor DK Marcin Jakubowski przesłał w korespondencji elektronicznej (wiadomości e-mail)⁹⁹⁸ do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, Dyrektora Gabinetu Politycznego Mateusza Pali oraz Dyrektora BPZZ Jakuba Osajdy z prośbą o ostateczną decyzję dotyczącą docelowych lokalizacji referatów CDW i CIK. Minister SZ Zbigniew Rau podjął ww. decyzję nanosząc odpowiednią adnotację na uprzednio zaakceptowanych notatkach decyzyjnych⁹⁹⁹ ze wskazaniem – Łódź

⁹⁹⁵ Pismo znak BKA.080.4.2023.111 z dnia 12 lutego 2024 r.

⁹⁹⁶ Szczegółowy opis dokonanych analiz przedstawiono w opisie stanu faktycznego niniejszego obszaru.

⁹⁹⁷ Szacunki pozostałych jednostek szerzej opisano w części *Opis stanu faktycznego* niniejszego obszaru.

⁹⁹⁸ Wiadomość elektroniczna (e-mail) wysłana o godz. 21:43.

⁹⁹⁹ Notatka decyzyjna dla Ministra Spraw Zagranicznych p. Zbigniewa Raua w sprawie koncepcji rozwoju Centrum Decyzji Wizowych (CDW) nr DK.0112.175.2022/1 (MSZ.4056.2023) sporządzona w dniu 30 grudnia 2023 r. przez Departament Konsularny oraz notatka decyzyjna dla Ministra Spraw Zagranicznych

i odpowiednio – Kielce (wpisując nazwy miast odręcznie i opatrując adnotację podpisem). Notatki te z decyzjami lokalizacyjnymi zostały przekazane do DK w dniu 2 lutego 2023 r. Odnośnie szacunku kosztów dokonanych przez Biuro Administracji świadek Sylwester Pajęczkowski, ówczesny Dyrektor BA zeznał¹⁰⁰⁰: *Nie mam wiedzy, czy minister otrzymał te szacunki. Ja ministrowi tych szacunków nie przekazywałem. Przekazałem je natomiast, tak jak wynika z pisma – dyr. Jakubowskiemu do wiadomości pozostałych dyrektorów ujętych w piśmie. Dla mnie alokacja referatów CDW i CIK do Łodzi i Kielc nie była opłacalna. Wynika to z wyliczeń przeprowadzonych przez BA.*

Ponadto w dniach 16 i 17 stycznia 2023 r., tj. zanim dokonano analizy oszacowanych kosztów lokalizacji w czterech miastach¹⁰⁰¹ oraz zanim Minister SZ Zbigniew Rau podjął formalnie decyzję o dyslokacji referatów CDW i CIK odpowiednio w Łodzi i Kielcach, dokonano rekonesansu nieruchomości w tych dwóch miastach, pomijając inne lokalizacje.

(akta kontroli str. 4434-4497, 4483-4497, 5446-5470, 20145-2157)

NIK zauważa, że zgodnie z dyspozycją Dyrektora DK wyrażoną w piśmie¹⁰⁰² z dnia 12 stycznia 2023 r. skierowanym do Biura Administracji i innych właściwych jednostek organizacyjnych MSZ analizę kosztów sporządzono tylko dla czterech ww. miast.

Odnośnie przyczyn ograniczenia szacunku kosztów tylko do czterech miast ówczesny Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał¹⁰⁰³: *Moim zdaniem wskazane cztery lokalizacje w największym stopniu spełniały warunki konieczne do ulokowania tam wydziałów, przede wszystkim, jeżeli chodzi o potencjalnych chętnych do pracy. Każde z pozostałych miast wymienionych w tym piśmie w moim przekonaniu nie byłoby w stanie zapewnić wystarczającej liczby wykwalifikowanych pracowników. Żaden z tych wydziałów nie może być zlokalizowany w pierwszym lepszym budynku. Wskazane cztery lokalizacje na pewno są w stanie zapewnić ulokowanie obu wydziałów w budynkach spełniających normy bezpieczeństwa.*

NIK nie może zgodzić się z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, bowiem w tym samym ww. piśmie DK w jego wstępnej części wskazywano, że przyjęte kryteria wyboru miast spełniają poza Warszawą takie miasta jak: Lublin, Kielce i Łódź (siedziby UW) oraz Ciechanów, Ostrołęka, Siedlce, Radom, Płock, Skierniewice i Piotrków Trybunalski (delegatury UW), a pomimo tego bez przywołania merytorycznych przyczyn poproszono w piśmie o oszacowanie kosztów tylko dla czterech ww. miast. Zatem nie podjęto nawet próby oszacowania kosztów w wymienionych pozostałych miastach. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, o czym była mowa wyżej, że przed oszacowaniem kosztów lokalizacji referatów w wymienionych czterech miastach, już w dniach 16 i 17 stycznia 2023 r. zespół pracowników, w tym Dyrektor DK Marcin Jakubowski i Zastępca Dyrektora DK Beata Brzywczy dokonali rekonesansu nieruchomości tylko w dwóch miastach, tj. w Łodzi i Kielcach.

(akta kontroli str. 4312-4314, 2062-20624)

p. Zbigniewa Raua w sprawie koncepcji rozwoju Centrum Informacji Konsularnej (CIK) nr DK.0112.174.2022/1 (MSZ.4058.2023) sporządzona w dniu 30 grudnia 2023 r. przez Departament Konsularny.

¹⁰⁰⁰ Protokół przesłuchania świadka Sylwestra Pajęczkowskiego z dnia 27 marca 2024 r.

¹⁰⁰¹ Koszty szacowane były sukcesywnie w okresie od 12 stycznia 2023 r. do dnia sporządzenia przez BA pisma podsumowującego wynik analiz, tj. do dnia 26 stycznia 2023 r.

¹⁰⁰² Pismo znak DK.0112.175.2022/3 z dnia 12 stycznia 2023 r.

¹⁰⁰³ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

Odnosnie prośby zawartej w ww. piśmie DK z dnia 12 stycznia 2023 r. dotyczącej oszacowania kosztów tylko dla czterech miast Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła¹⁰⁰⁴, przywołując odpowiedź przygotowaną przez Beatę Brzywczy, że: *Takie było oczekiwanie Kierownictwa, które (w osobie MPW) wskazywało na konieczność określenia szybkiego harmonogramu realizacji. Wydziały CDW miały być gotowe do pracy w połowie roku. Kalkulacja kosztów miała więc dotyczyć miast wojewódzkich z łatwym dojazdem do Warszawy (drogi, kolej) oraz odpowiednim zapleczem szkół wyższych.*

Marcin Jakubowski, były Dyrektor DK zeznał¹⁰⁰⁵: *Wytypowane miasta były miastami wojewódzkimi. Był do nich łatwy dojazd, również z Warszawy, dysponowały rynkiem pracy i bazą uniwersytecką. To były główne powody. Chodziło o to, by ograniczyć poszukiwania do pewnej grupy miast, które najlepiej spełniały kryteria, żeby nie wydłużać całego procesu. Według mnie była to także decyzja polityczna określona przez ministrów.*

Ponadto, Jakub Osajda, ówczesny Dyrektor BPZZ zeznał¹⁰⁰⁶: *Wskazywano presję czasu, to że należy pilnie rozwiązać problemy obsługi infolinii konsularnej – w przypadku CIK-u. W przypadku CDW – presja wynikała z tego, żeby otworzyć jednocześnie CIK i CDW. Wydaje mi się, że wiceminister podczas jednego ze spotkań podał bardzo krótki, bodaj miesięczny termin otwarcia CDW i CIK. Uważałem, że to absurdalnie krótki termin.*

NIK zauważa, że z żadnych przedstawianych przez MSZ dokumentów nie wynikały jakiegokolwiek szczególne okoliczności, które uzasadniałyby w sposób merytoryczny potrzebę i wyjątkowy pośpiech w organizacji zamiejscowych referatów CDW i CIK. Nie było zatem powodów, dla których nie należało rzetelnie przeprowadzić analizy kosztowej dla pozostałych miast, które w ocenie DK również spełniały przyjęte kryteria dla potrzeb CDW i CIK.

(akta kontroli str. 18133-18160, 20196-20208, 20225-20236)

Odnosząc się do rekonesansów nieruchomości w Łodzi i Kielcach Jakub Osajda, były Dyrektor BPZZ zeznał¹⁰⁰⁷: *Było polecenie jak najpilniejszego wyjazdu do Kielc i Łodzi. Polecenie było przekazane przez Gabinet Polityczny i Ministra Wawrzyka. W delegację był zaangażowany Dyrektor Generalny, mieliśmy tylko kilka dni na przygotowanie i logistykę. (...) Ja wykonałem polecenie rekonesansu tylko do miast, które były wskazane. Innych wskazań miejscowości nie otrzymaliśmy. (...). Kontakt do Miasta Kielce przekazał Minister Wawrzyk, pozostałe kontakty posiadaliśmy z domen powszechnie dostępnych. Być może była jakaś baza nieruchomości komercyjnych przekazanych przez portal prowadzony przez Miasto Kielce. Co do Łodzi, nie wiem. Polecenie wyjazdu było bardzo pilne, zadania zostały podzielone pomiędzy mnie i Dyrektora Majewskiego.*

Marcin Jakubowski, były Dyrektor DK zeznał¹⁰⁰⁸: *Odpowiem w kontekście Kielc. Polecenie wyjazdu otrzymałem od ministra Wawrzyka z zaskoczenia. Pojechaliśmy z dyr. Solochem, dyr. Osajda był na miejscu. Swój udział rozumiałem jako element związany ze wskazaniem co jest niezbędne, żeby CIK mógł działać. (...) Nie wiem, dlaczego nie przeprowadzono rekonesansu gdzie indziej, a wizytą w Kielcach byłem zaskoczony. Z kolei świadek Beata Brzywczy,*

¹⁰⁰⁴ Pismo DK.080.6.2024/1 z dnia 2 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁰⁵ Protokół przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 17 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁰⁶ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Osajdy z dnia 21 marca 2024 r.

¹⁰⁰⁷ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Osajdy z dnia 7 maja 2024 r.

¹⁰⁰⁸ Protokół przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 17 kwietnia 2024 r.

uczestniczka rekonesansu nieruchomości w Łodzi zeznała¹⁰⁰⁹: *Jadąc do Łodzi nie wiedziałam jaka jest lokalizacja nieruchomości i ile nieruchomości ma być zwizytowanych. W trakcie podróży dowiedziałem się od Dyrektora Majewskiego, że jest w kontakcie z pracownikiem Urzędu Wojewódzkiego, jak pamiętam chyba doradcą wojewody oraz p. Majewski dysponuje listą obiektów, które mamy odwiedzić.*

NIK zauważa, że warunki, jakie powinny spełniać nieruchomości zostały określone dopiero na etapie działania Zespołu specjalnego, powołanego w lutym 2023 r., którego zadaniem miało być dokonanie wyboru nieruchomości w Kielcach i Łodzi dla potrzeb CIK i CDW, a nie na etapie dokonywania rekonesansów w dniach 16 i 17 stycznia 2023 r. Ponadto w dniach dokonania rekonesansów *formalnie* nie była jeszcze podjęta decyzja o lokalizacji referatów CDW i CIK w Łodzi i Kielcach. Zatem wyjazd pracowników MSZ do tych miejscowości w celu rekonesansu nieruchomości był przedwczesny i niecelowy. Z drugiej strony taki wyjazd w ocenie NIK może świadczyć o faktycznie wcześniejszym podjęciu decyzji przesądzającej o lokalizacji referatów CDW i CIK, tj. podjęciu decyzji w czasie zanim dokonano analiz ekonomicznych i niezależnie od jej wyników.

Ówczesny Dyrektor BA Sylwester Pajęczkowski odnośnie powodów utworzenia CDW w Łodzi i CIK w Kielcach zeznał¹⁰¹⁰: *Tłumaczono nam, że jest taka potrzeba. Słyszałem, że było to związane, że jeden minister miał startować w wynikach parlamentarnych w Łodzi, a drugi w Kielcach.*

(akta kontroli str. 20145-20157, 20196-20208, 20655-20659, 2068-20686)

Odnosząc się do kwestii wytypowania nieruchomości, co do których dokonano rekonesansu, były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk zeznał¹⁰¹¹: *Co do Łodzi nie jestem w stanie nic powiedzieć na ten temat. Co do Kielc to jak pamiętam, mogło być to w ten sposób, że odbyłem rozmowę z Prezydentem Wentą z prośbą o wskazanie nieruchomości będącej w posiadaniu miasta, która może być ewentualnie wykorzystana na potrzeby CIK. Przy czym Pan Prezydent zastrzegł, że nieruchomość może być wynajęta na zasadach komercyjnych, ewentualnie z jakimś upustem oraz wskazał osobę do kontaktu. Po rozmowie z Prezydentem przekazałem jej wyniki Panu Jakubowskiemu i Osajdzie, którzy być może poczuli się zobowiązani do dalszych działań w zakresie przeglądu nieruchomości w Kielcach. (...) Nie mam wiedzy, dlaczego odwiedzili Panowie te konkretnie wskazane a nie inne nieruchomości. Nie wiem, dlaczego nie był przeprowadzony podobny rekonesans w Lublinie.*

(akta kontroli str. 20612-20624)

Były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk w odniesieniu do przyczyn decyzji o dyslokacji referatów CDW i CIK odpowiednio w Łodzi i Kielcach, wobec analizy oszacowanych kosztów dla umiejscowienia referatów CIK i CDW w Warszawie, Łodzi, Kielcach i Lublinie dokonanej przez BA i wskazującej najkorzystniejszą lokalizację w Warszawie, zeznał¹⁰¹²: *Według mojej wiedzy powstała notatka w DK, która uwzględniała wstępne kalkulacje przesłane mi mailem 26 stycznia 2023 r. Z notatki tej wynikało, że najkorzystniejsza lokalizacja dla CDW i CIK, to Łódź i Kielce.*

NIK zauważa, że MSZ przekazując NIK dokumentację związaną z utworzeniem referatów CDW i CIK nie przekazał żadnej innej notatki dotyczącej kalkulacji

¹⁰⁰⁹ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywcy z dnia 17 kwietnia 2024 r.

¹⁰¹⁰ Protokół przesłuchania świadka Sylwestra Pajęczkowskiego z dnia 27 marca 2024 r.

¹⁰¹¹ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

¹⁰¹² Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

kosztów niż pismo z dnia 26 stycznia 2023 r. sporządzone przez Dyrektora BA Sylwestra Pajączkowskiego¹⁰¹³ wraz z dodatkowymi kalkulacjami sporządzonymi przez odpowiednie jednostki organizacyjne MSZ, które Dyrektor BA przekazał Dyrektorowi DK. Ponadto Marcin Jakubowski, ówczesny Dyrektor DK w odniesieniu do kwestii analiz kosztów i najkorzystniejszego wariantu lokalizacji zeznał¹⁰¹⁴, że: (...) *ministrowie dostali te same materiały, które ja miałem*. Jednocześnie Beata Brzywczy, była Zastępca Dyrektora DK, zeznała¹⁰¹⁵: *Wiem, że Dyrektor Jakubowski wysyłał mailem do Ministra Wawrzyka, Dyrektora Osajdy i Dyrektora Pali pismo, które otrzymał od Dyrektora Pajączkowskiego, dotyczące dokonanej analizy kosztowej. Przesłał również oszacowanie dokonane przez inne komórki organizacyjne. Jak pamiętam Dyrektor Jakubowski w mailu tym poprosił o ostateczną decyzję dotyczącą lokalizacji referatów CIK i CDW. Nic nie wiem, żeby była jakakolwiek notatka na temat analizy opłacalności poszczególnych wariantów lokalizacyjnych*.

W świetle powyższego, okoliczność wynikająca z zeznań ówczesnego Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka, że jakoby była sporządzona notatka wskazująca na najkorzystniejszą lokalizację referatów CDW i CIK w Łodzi i Kielcach, nie potwierdza się.

(akta kontroli str. 4441-4480, 20612-20624, 20680-20686)

Mateusz Pali, były Dyrektor Gabinetu Politycznego zeznał¹⁰¹⁶: *Ja nie pamiętam treści tej notatki, pamiętam natomiast notatkę, która wskazywała, że koszty są znacznie niższe poza Warszawą. Prawdopodobnie była to notatka przesłana mailem. Dotyczyła kosztów najmu i eksploatacji. Myślę, że ostatecznie rachunek ten byłby na korzyść przeniesienia tych instytucji z Warszawy*. Ponadto odnosząc się do pytania, czy na wybór lokalizacji referatów CDW i CIK w Łodzi i Kielcach miał wpływ fakt, iż obydwa miasta leżą w okręgach wyborczych Ministra Zbigniewa Raua i Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka świadek zeznał¹⁰¹⁷: *Nie wiem, czy to miało wpływ na decyzje. Nie wiem jak Minister Wawrzyk, ale Minister Rau był zadowolony, że taka okoliczność zaszła*.

(akta kontroli str. 20134-20144)

NIK zwraca jednak uwagę, na fakt, iż świadek nie pamiętał dokładnie treści analizy kosztowej, a zeznania jego miały charakter przypuszczeń i mogły wynikać np. z zapamiętanego faktu, iż kwoty czynszu i eksploatacji wynajmowanych obiektów w Łodzi czy Kielcach są niższe od kwot czynszu i eksploatacji wynajmowanych obiektów w Warszawie. Należy jednak zwrócić uwagę, że pismo znak BA.211.2.2023/6 z dnia 26 stycznia 2023 r. przesłane w tym samym dniu do Piotra Wawrzyka, Mateusza Pali i Jakuba Osajdy zawierało analizę szerszą niż porównanie tylko kosztów najmu i kosztów eksploatacji i w ostatecznym rachunku rozszerzenie działalności CDW i CIK było najbardziej opłacalne w Warszawie. Nie może być również niezauważony fakt, że możliwy był do realizacji wariant rozszerzenia działalności CDW i CIK w dotychczasowych obiektach MSZ (co opisano powyższej w nieprawidłowości z pkt 1), czego nie przewidywała niniejsza sporządzona przez MSZ analiza. Zwrócić jednocześnie należy uwagę, że plany rozwoju CDW i CIK zakładały sukcesywny wzrost stanu zatrudnienia, a osiągnięcie docelowego zakładanego poziomu było odległe w czasie i uwarunkowane zwiększeniem liczby państw, na

¹⁰¹³ Pismo znak BA.211.2.2023/6 z dnia 26 stycznia 2023 r. stanowiące odpowiedź na pismo DK.0112.175.2022/3 z dnia 12 stycznia 2023 r.

¹⁰¹⁴ Protokół przesłuchania świadka Marcina Jakubowskiego z dnia 17 kwietnia 2024 r.

¹⁰¹⁵ Protokół zeznań świadka Beaty Brzywczy z dnia 17 kwietnia 2024 r.

¹⁰¹⁶ Protokół przesłuchania świadka Mateusza Pali z dnia 8 kwietnia 2024 r.

¹⁰¹⁷ Tamże.

terenie których złożone wnioski o wydanie wizey mogłyby być obsługiwane przez CDW. Nie bez znaczenia pozostaje jednocześnie fakt, iż w chwili podejmowania decyzji¹⁰¹⁸ o dyslokacji przyszłych referatów CDW i CIK, formalnie nie rozpoczęto jeszcze procedowania projektu rozporządzenia Ministra SZ z dnia ... 2023 r. *w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizey przez ministra właściwego do spraw zagranicznych*¹⁰¹⁹, które miało zastąpić rozporządzenie Ministra SZ z dnia 28 maja 2021 r. *w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizey przez ministra właściwego do spraw zagranicznych* i zasadniczo rozszerzyć liczbę krajów, z których wnioski wizowe podlegałyby rozpatrzeniu przez CDW. Tym samym wprowadzenie projektowanego rozwiązania obarczone było ryzykiem niepewności, które ostatecznie się ziściło, bowiem w dniu 6 lipca 2023 r. prace nad projektem *nrozp2023* zostały zaniechane.

Minister SZ Zbigniew Rau, odnośnie decyzji o wyborze lokalizacji zamiejscowych referatów CDW i CIK, odpowiednio w Łodzi i Kielcach zeznał¹⁰²⁰: *Zakładam, że przedstawiono mi, że to są najlepsze rozwiązania, tj. lokalizacja w Kielcach i Łodzi. Nie pamiętam szczegółów dyskusji na ten temat. Nie przypominam sobie, kto mi zaprezentował to rozwiązanie jako najlepsze, spełniające założone kryteria. Nie przypominam sobie rozmowy na ten temat z ministrem Wawrzykiem. Ponadto w odniesieniu faktycznego terminu podjęcia decyzji o lokalizacji referatów CDW i CIK w Łodzi i Kielcach wobec rekonesansów dokonanych w tych miejscowościach w dniach 16 i 17 stycznia 2023 r. świadek zeznał: Decyzję podjąłem wtedy, kiedy mi przedstawiono propozycję najbardziej zasadną pod względem kryteriów, o których wcześniej była mowa. Natomiast, gdzie, z czyjej inicjatywy, w jakim celu i kto zdecydował o wyjeździe ww. pracowników na rekonesans, nie umiem powiedzieć. Jest to pytanie, które należałoby skierować do ministra Wawrzyka i podległych mu jednostek. Świadek, w odniesieniu do pytania, czy fakt, że obydwie miasta tj. Łódź i Kielce były miastami okręgów wyborczych zarówno jego, jak i Sekretarza Stanu Piotr Wawrzyka miał wpływ na jego decyzje odnośnie utworzenia referatów CDW i CIK, właśnie w tych miastach, świadek zeznał: Nie, nie miały, ale nie uznałem tego za czynniki przeciwne takiej decyzji.*

(akta kontroli str. 20600-20609)

NIK zauważa dodatkowo, że w ostatnich tygodniach 2023 r. Departament Konsularny opracował *plan sanacji służby konsularnej*, co wynika z treści korespondencji elektronicznej (wiadomości e-mail) Dyrektora DK Jakuba Wawrzyniaka z dnia 21 grudnia 2023 r. skierowanego do Szefa Służby Zagranicznej i Dyrektora Generalnego Rafała Wiśniewskiego¹⁰²¹. W treści wiadomości podano, że niezbędne są kierunkowe decyzje, wskazując:

- 1) *W kontekście naboru do Centrum Informacji Konsularnej i rozwoju usług oferowanych przez CIK, potrzebna będzie decyzja w sprawie siedziby w Kielcach. W naszej opinii praca w CIK może być skutecznie świadczona zdalnie lub hybrydowo, a sama idea CIK sprawdza się w pracy konsularnej, obecnie zapewniając 98% odebranych wszystkich połączeń. W tym świetle nielogiczne i nieracjonalne wydaje się być utrzymywanie*

¹⁰¹⁸ Decyzja Ministra Zbigniewa Raua dotycząca koncepcji rozwoju CDW i CIK podjęta została w dniu 10 stycznia 2023 r., natomiast decyzja o dyslokacji referatów w Łodzi i Kielcach w dniach pomiędzy 26 stycznia a 2 lutego 2023 r.

¹⁰¹⁹ Notatkę decyzyjną w sprawie rozpoczęcia procesu legislacyjnego Dyrektor DK Marcin Jakubowski skierował do Sekretarza Stanu Piotra Wawrzyka w dniu 24 marca 2023 r.

¹⁰²⁰ Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

¹⁰²¹ Załącznik do pisma DK.080.6.2024/1 z dnia 2 kwietnia 2024 r.

siedziby w Kielcach – wg DK należy przeanalizować prawne możliwości wycofania się z umowy najmu przestrzeni biurowej w Kielcach. Równolegle bardzo pozytywnie oceniamy pracowników CIK Kielce, zmotywowanych, z naboru zewnętrznego, osiągających bdb wyniki w pracy.

- 2) Podobnie wygląda sytuacja dot. Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi. O ile samo utrzymanie CDW powinno być przedmiotem dyskusji z uwagi na ograniczone możliwości rozpatrywania wniosków wizowych na Białorusi, tak utrzymywanie łódzkiej siedziby - szczególnie przy założeniu, że CDW nie będzie rozszerzać swojej działalności na inne kraje poza Białorusią – jest równie nieracjonalne, jak wynajmowanie biur w Kielcach. Tu również należy podjąć prace nad analizą prawnych możliwości wycofania się z umowy najmu. Na wypadek zamknięcia CDW Łódź, należałoby rozważyć przesunięcie etatów i personelu do wsparcia pionu organizacji, nadzoru i szkoleń DK, CIK oraz CO.

(akta kontroli str. 18226)

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau, który podjął ostateczną decyzję o lokalizacji CIK i CDW.

3. Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Maciej Karasiński decyzją nr 3 z dnia 16 lutego 2023 r. powołał na podstawie § 6 ust. 2 regulaminu organizacyjnego MSZ Zespół specjalny do spraw wytypowania powierzchni biurowej na potrzeby Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi oraz Centrum Informacji Konsularnej w Kielcach, pomimo obowiązującego w MSZ zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości¹⁰²² oraz wyznaczył powołanemu przez niego Zespołowi inny zakres zadań niż wynikający z ww. zarządzenia nr 33, w wyniku czego zastosowana procedura wyboru nieruchomości była nieprzejrzysta, nie zapewniała zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania potencjalnych wynajmujących. Było to działanie sprzeczne z przepisami wewnętrznymi MSZ i nierzetelne. Ponadto, w konsekwencji wcześniej podjętych decyzji przez Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua dotyczących utworzenia zamiejscowych referatów CDW i CIK oraz ich dyslokacji w Łodzi i Kielcach, a także w wyniku zastosowania wadliwej procedury wyboru wynajmujących Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Maciej Karasiński podpisał umowy najmu nieruchomości w Łodzi i Kielcach, co było działaniem niegospodarnym i spowodowało wydatkowanie w okresie od kwietnia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. kwoty co najmniej 681,9 tys. zł. tytułem kosztów eksploatacji obiektów.

W MSZ obowiązywało zarządzenie nr 33, które upoważniało dyrektora generalnego do powołania zespołu do spraw najmu nieruchomości oraz określało m.in. zasady i tryb najmu nieruchomości na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w tym określa m.in.: [1]¹⁰²³ osoby (wymienione z funkcji) odpowiedzialne za legalność, celowość, gospodarność i efektywność procesu pozyskiwania nieruchomości, [2]¹⁰²⁴ zadania (o ile został powołany) Zespołu do spraw najmu nieruchomości, [3]¹⁰²⁵ zobowiązanie do złożenia oświadczeń przez członków Zespołu o niezależności i spełnieniu innych warunków wynikających

¹⁰²² Dz. Urz. MSZ nr 4 poz. 52 ze zm. Dalej także: zarządzenie nr 33.

¹⁰²³ § 3 zarządzenia nr 33.

¹⁰²⁴ § 19 ust. 1 zarządzenia nr 33.

¹⁰²⁵ § 19 ust. 5 zarządzenia nr 33.

z treści zarządzenia. *Zarządzenie nr 33* miało zatem charakter prawa szczególnego w odniesieniu trybu i zasad najmu nieruchomości w MSZ i tym samym wyłączało bezpośrednio stosowanie w przedmiotowym zakresie § 6 ust. 2 regulaminu organizacyjnego MSZ. *Zarządzenie nr 33* wprowadzało bowiem specyficzne zasady najmu nieruchomości, które mają zastosowanie w MSZ.

Z powyższego względu, DGSZ powinien być nie w oparciu o § 6 ust. 2 *regulaminu organizacyjnego MSZ*, lecz w oparciu o § 17 ust. 1 *zarządzenia nr 33* ustanowić zespół do spraw najmu powierzchni nieruchomości i określić jego zadania zgodnie z katalogiem wskazanym w § 19 ust. 1 tego zarządzenia. Zadania te obejmowały w szczególności: [1] przygotowanie szczegółowych wymagań dotyczących nieruchomości (program funkcjonalno-użytkowy); [2] zamieszczenie ogłoszeń dotyczących poszukiwania nieruchomości na stronach internetowych Ministerstwa oraz w portalach ogłoszeniowych; [3] rozesłanie ogłoszeń do agencji nieruchomości; [4] dokonanie kwalifikacji zgłaszanych ofert pod kątem spełniania wymagań; [5] wskazanie ofert najkorzystniejszych finansowo (krótka lista); [6] przeprowadzenie wizji lokalnych nieruchomości z krótkiej listy pod kątem: a) szczegółowej oceny spełnienia wymogów, b) oszacowania warunków, kosztów i terminów adaptacji pomieszczeń, c) sprawdzenia pod względem formalnoprawnym dokumentacji dotyczącej najmowanej nieruchomości, d) określenia wstępnych warunków najmu; [7] wytypowanie trzech najkorzystniejszych lokalizacji (chyba, że ilość lokalizacji spełniających wymagania będzie mniejsza); [8] przeprowadzenie szczegółowych negocjacji dotyczących warunków najmu, w tym warunków finansowych, trzech najkorzystniejszych lokalizacji; [9] przedstawienie rekomendacji w zakresie wyboru najkorzystniejszej oferty, a w przypadku, gdy oferty są porównywalne – przedstawienie najkorzystniejszych ofert; [10] prowadzenie bieżącej korespondencji w zakresie spraw dotyczących zadań Zespołu; [11] zamieszczenie na stronie internetowej Ministerstwa ogłoszenia o wyborze oferty; [12] sporządzenie sprawozdania z prac Zespołu.

Pomimo obowiązywania w MSZ wyżej wskazanego zarządzenia DGSZ Maciej Karasiński wydał decyzję nr 3 z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie *Zespołu specjalnego do spraw wytypowania powierzchni biurowej na potrzeby Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi oraz Centrum Informacji Konsularnej w Kielcach*¹⁰²⁶, podając jako podstawę prawną powołania Zespołu specjalnego § 6 ust. 2 regulaminu organizacyjnego MSZ. Zgodnie bowiem tym przepisem dyrektor generalny do wykonania określonego zadania może w drodze decyzji ustanowić zespół i określić jego zadania. Powyższą decyzję zaakceptował Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że § 6 ust. 2 regulaminu organizacyjnego MSZ ma charakter ogólny i nie może być stosowany w celu ominięcia obowiązujących w MSZ przepisów w przypadku, gdy inna regulacja wewnętrzna ministerstwa, tj. *zarządzenie nr 33* w sposób szczegółowy reguluje kwestie zasad i trybu najmu nieruchomości dla potrzeb MSZ.

DGSZ w decyzji nr 3 określił inne zadania dla Zespołu specjalnego niż zadania wynikające z zarządzenia nr 33. W § 3 decyzji wskazano, iż do zadań Zespołu należy: [1] przeprowadzenie wizji lokalnych obiektów w Kielcach z przeznaczeniem na CIK i obiektów w Łodzi z przeznaczeniem na CDW; [2] wytypowanie lokalizacji najkorzystniejszych pod względem w szczególności lokalowym, technicznym i bezpieczeństwa; [3] dokonanie wstępnej analizy warunków najmu lokali; [4] przedstawienie dyrektorowi generalnemu służby

¹⁰²⁶ Dalej także: *decyzja nr 3* lub *decyzja*.

zagranicznej rekomendacji w zakresie wyboru najkorzystniejszej lokalizacji; [5] sporządzenie notatki z prac Zespołu, zawierającej rekomendację wyboru najkorzystniejszej lokalizacji najmu nieruchomości dla CIK i CDW.

(akta kontroli str. 4498-4500)

DGSZ Rafał Wiśniewski, odnosząc się do kwestii podstawy prawnej powołania decyzją nr 3 Zespołu do spraw wytypowania powierzchni biurowej na potrzeby CDW i CIK wyjaśnił¹⁰²⁷, że: *Decyzję w sprawie powołania Zespołu specjalnego do spraw wytypowania powierzchni biurowej na potrzeby Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi oraz Centrum Informacji Konsularnej w Kielcach podjął Dyrektor Generalny SZ wydając w tym względzie stosowny dokument, na podstawie przepisów Regulaminu organizacyjnego MSZ. Zarówno Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych jak i zarządzenie nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości są obowiązującymi aktami prawa wewnętrznego. Zauważyć jednak należy, że NIK nie kwestionuje faktu, iż oba przywołane akty prawne są obowiązujące, kwestionuje natomiast zastosowanie postanowień regulaminu organizacyjnego MSZ jako podstawy prawnej powołania Zespołu do spraw wytypowania powierzchni biurowej na potrzeby CDW i CIK. DGSZ Rafał Wiśniewski w swoich wyjaśnieniach nie przedstawił merytorycznych podstaw zastosowania tego przepisu. Co więcej, wskazał w swoich wyjaśnieniach, że w decyzji nr 3 określono inny zakres zadań dla Zespołu specjalnego niż zakres zadań określony w ww. zarządzeniu nr 33 właśnie dlatego, że Zespół powołano na podstawie § 6 ust. 2 regulaminu organizacyjnego MSZ, a nie zarządzenia nr 33.*

Natomiast ówczesny Dyrektor BPZZ Jakub Osajda odnosząc się do powyższej kwestii podstawy prawnej zeznał¹⁰²⁸: *O ile dobrze pamiętam decyzję przygotowywało Biuro Administracyjne. Jest to Decyzja Dyrektora Generalnego, zaakceptowana przez Ministra. Nie posiadam wiedzy, dlaczego Biuro Administracyjne wybrało taki tryb. BPZZ pod kątem formalnoprawnym powinno opiniować tą decyzję. (...). Pierwszy raz spotykam się z problematyką określoną w zarządzeniu nr 33.*

(akta kontroli str. 20655-20659, 22574-22575)

Zdaniem NIK, skutkiem przyjęcia błędnej podstawy prawnej powołania Zespołu specjalnego oraz ograniczenia zakresu jego zadań było zastosowanie nietransparentnej, nieprzejrzystej i niezapewniającej zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania potencjalnych wynajmujących procedury wyboru nieruchomości. Ponadto członkowie Zespołu specjalnego nie złożyli oświadczeń o niezależności i spełnieniu innych warunków wynikających z treści zarządzenia nr 33.

W wyniku ograniczenia zakresu zadań powołanego Zespołu specjalnego w porównaniu do zadań określonych w zarządzeniu nr 33, zespół ten dokonując wyboru nieruchomości w Łodzi i Kielcach dla potrzeb CDW i CIK, nie przygotował programu funkcjonalno-użytkowego, nie zamieścił ogłoszeń dotyczących poszukiwania nieruchomości na stronach internetowych MSZ i innych portalach ogłoszeniowych, nie rozesłał ogłoszeń do agencji nieruchomości i w konsekwencji nie mógł dokonać kwalifikacji ofert i dalszych działań z nimi związanych, bowiem ofert w ogólności nie zebrano.

¹⁰²⁷ Pismo BKA.080.4.2023/176 z dnia 6 maja 2024 r.

¹⁰²⁸ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Osajdy z dnia 7 maja 2024 r.

Ówczesny Dyrektor BA Sylwester Pajączkowski zeznał¹⁰²⁹: *Do analizy i do wizji lokalnych przyjęto te nieruchomości, które były wskazane w notatkach z 25 stycznia 2023 r. z rekonesansu dokonanego w Łodzi i Kielcach. W przypadku lokalizacji CDW w Łodzi zespół specjalny dokonał wizji lokalnej w odniesieniu do dwóch nieruchomości tj. [...] i [...]. Nieruchomości te zostały wskazane w notatce z 25 stycznia z rekonesansu odbytego 17 stycznia. Nie przeprowadzono wizji lokalnej w Łodzi w odniesieniu do nieruchomości [...] ze względu na wskazanie, że w budynku nie ma piętra, które dysponowałoby odpowiednią liczbą pokoi (ok. 17), żeby umieścić tam CDW. Odrzucono również wskazaną w rekonesansie kamienicę Skarbu Państwa, ponieważ z rekonesansu wynikało, że miejsce to wymaga generalnego remontu. Zespół nie dokonał kalkulacji kosztów ewentualnego remontu. W przypadku Kielc wizji lokalnej dokonano we wszystkich nieruchomościach wskazanych w notatce z 25 stycznia 2023 r. z rekonesansu dokonanego 16 stycznia (...).*

Odnośnie wymogu opracowania programu funkcjonalno-użytkowego świadek Sylwester Pajączkowski zeznał¹⁰³⁰: *Programu funkcjonalno-użytkowego nie opracowano, ale były wytyczne sporządzone przez DK. Dla CIK były to „Wymogi techniczne dla CIK” z dnia 9 stycznia 2023 r. (...). Dla CDW też były opracowane takie wymogi. One są wymienione w notatce z 9 lutego 2023 r. (...). Wytyczne wynikały też pośrednio z pism różnych komórek organizacyjnych, które wskazywały na potrzeby przyszłego zamiejscowego ośrodka CDW i CIK. Nie było natomiast opracowanego jednego kompleksowego dokumentu ujmującego wszystkie uwarunkowania. Tu zwracam uwagę, że każde biuro, które przygotowało określone wymogi we własnym zakresie oceniało spełnianie tych wymogów podczas dokonanej wizji lokalnej, co znalazło odzwierciedlenie w notatce z tych wizji.*

NIK zwraca uwagę, że określanie wymogów co do nieruchomości dla potrzeb CDW i CIK w różnych dokumentach, w sposób rozproszony i nieusystematyzowany, a zatem brak opracowania kompleksowego dokumentu ujmującego wszystkie wymogi funkcjonalno-użytkowe utrudniało, a wręcz uniemożliwiało w sposób przejrzysty i transparentny prowadzenie procesu wyboru nieruchomości, tym bardziej, że usystematyzowanie takich wymogów jest niezbędne w celu pozyskania ewentualnych ofert w wyniku ogłoszeń na stronach internetowych MSZ lub innych portalach ogłoszeniowych.

(akta kontroli str. 20145-20157)

Ponadto MSZ, w związku z art. 23 oraz art. 60 i 60c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰³¹ nie występowało do Prezydenta Miasta Łodzi¹⁰³², Wojewody Łódzkiego¹⁰³³, Ministra Rozwoju i Technologii¹⁰³⁴ w sprawie możliwości pozyskania nieruchomości lub lokalu Skarbu Państwa na potrzeby CDW w Łodzi.

Odnośnie pytania, czy w trakcie analizy lokalizacyjnej brano pod uwagę nieruchomości pozostające w zasobie Skarbu Państwa oraz samorządu terytorialnego w Łodzi i w Kielcach, świadek Sylwester Pajączkowski zeznał¹⁰³⁵: *Nie brano. Miałem sugestię ministra Wawrzyka, żeby wyboru lokalizacji dokonać*

¹⁰²⁹ Protokół z przesłuchania świadka Sylwestra Pajączkowskiego z dnia 27 marca 2024 r.

¹⁰³⁰ Tamże.

¹⁰³¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.

¹⁰³² Pismo Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 28 listopada 2023 r. znak DM-DM-X.6846.8.2023.

¹⁰³³ Pismo Wojewody Łódzkiego z dnia 29 listopada 2023 r. znak GN-II.2502.14.2023.

¹⁰³⁴ Pismo Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 1 grudnia 2023 r. znak: DKT-IV.0814.24.2023.

¹⁰³⁵ Protokół przesłuchania świadka Sylwestra Pajączkowskiego z dnia 27 marca 2024 r.

spośród tych, które wynikają z notatek. To była ustna sugestia w gabinecie wiceministra, pisemnego polecenia nie otrzymałem. Ponadto występowała presja czasu, aby uruchomić obydwie punkty z dniem 1 czerwca 2023 r. CDW i CIK od 1 czerwca były gotowe do zasiedlenia, była przygotowana pełna infrastruktura, natomiast nie wiem, kiedy faktycznie pojawili się tam pracownicy.

Ponadto Maciej Karasiński, ówczesny DGSZ, wyjaśniając powody niewystępowania przez MSZ do Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie ustalenia nieruchomości Skarbu Państwa, które mogłyby być przeznaczone na lokalizację referatów CDW i CIK zeznał¹⁰³⁶: Z tego, co pamiętam, MSZ nie występowało z powodów czasowych. Obydwie referaty CDW i CIK miały rozpocząć działanie już na początku czerwca. (...). Sprawą wyboru nieruchomości zajmował się specjalny zespół, który po analizie zaproponował wybranie tej, a nie innej nieruchomości. (...) Dyrektor Biura Administracji był szefem zespołu i on informował mnie na bieżąco o postępach. (...) Były sprawozdania z wizji lokalnych, dyrektor powiadamiał zainteresowanych mailowo o kolejnych etapach pracy zespołu. Dyr. Pajączkowski wspominał mi o presji min. Wawrzyka na tempo prac. Oczekiwał, że proces związany z otwarciem CDW i CIK zakończy się 1 czerwca. (...) Jak pamiętam programów funkcjonalno-użytkowych nie było. Chodziło o czas, nie byłibyśmy w stanie wykonać zadania w wymaganym czasie (do 1 czerwca). Po to w zespole byli przedstawiciele różnych komórek organizacyjnych, by ocenić nieruchomość pod każdym możliwym kątem, w ramach swoich kompetencji. Wszystko musiało być gotowe na 1 czerwca.

(akta kontroli str. 4572-4574, 4577-4578, 4581, 20145-20157, 20180-20195)

Odnośnie zapewnienia zasad uczciwej konkurencji przy wyborze nieruchomości dla potrzeb CIK i CDW świadek Sylwester Pajączkowski zeznał¹⁰³⁷: W zakresie wyboru lokalizacji CDW i CIK w Łodzi i Kielcach pierwsze wytyczne przekazał do BA dyr. BPZZ Jakub Osajda w formie mailowej. My byliśmy zobowiązani sugestią ministra Wawrzyka i dyr. Osajdy, żeby dokonać wyboru spośród lokalizacji wskazanych w notatkach z rekonesansów (16 - Kielce i 17 stycznia 2023 r. - Łódź). Spośród tych nieruchomości w wyniku wizji lokalnej zespół zarekomendował dyrektorowi generalnemu po jednej lokalizacji w Kielcach i w Łodzi, czyli takie lokalizacje, które spełniały wytyczne określone przez DK i inne komórki organizacyjne. Po tej rekomendacji z każdym z przedstawicieli wynajmującego były przeprowadzone negocjacje warunków umowy.

(akta kontroli str. 20145-20157)

Zespół specjalny przeprowadził wizje lokalne – wskazanych po rekonesansie – nieruchomości w Kielcach w dniu 10 lutego 2023 r. oraz w Łodzi w dniu 14 lutego 2023 r. NIK zwraca jednak uwagę, że w tych dniach wizje lokalne przeprowadził nieformalny zespół pracowników MSZ, bowiem Zespół specjalny został powołany dopiero 16 lutego 2023 r. decyzją nr 3.

Ówczesny DGSZ Maciej Karasiński odnosząc się do powyższej sytuacji zeznał¹⁰³⁸: Wejście w życie decyzji zostało wpisane regresywnie, ponieważ zespół spotykał się nieformalnie już wcześniej. To była presja czasu wywierana na dyr. Pajączkowskim. Doszliśmy do wniosku, że działania zespołu powinny zostać sformalizowane. Stąd wydanie decyzji. To była wspólna decyzja: moja i dyr. Pajączkowskiego, by sformalizować proces funkcjonowania zespołu.

¹⁰³⁶ Protokół przesłuchania świadka Macieja Karasińskiego z dnia 25 marca 2024 r.

¹⁰³⁷ Protokół przesłuchania świadka Sylwestra Pajączkowskiego z dnia 27 marca 2024 r.

¹⁰³⁸ Protokół przesłuchania świadka Macieja Karasińskiego z dnia 25 marca 2024 r.

Doszlismy do wniosku, że dłużej nie możemy sobie pozwolić na nieformalne działanie, bo sprawa nie jest oczywista i wiąże się z pieniędzmi. Minister Wawrzyk przez cały ten czas wyrażał wobec dyr. Pajączkowskiego oczekiwanie, że wszystko ma się wydarzyć jak najszybciej.

(akta kontroli str. 20180-20195)

Świadek Maciej Karasiński zeznał¹⁰³⁹ również, że nie wie, czy zamieszczone były ogłoszenia dotyczące poszukiwania nieruchomości dla potrzeb referatów CDW i CIK na stronach internetowych MSZ lub portalach ogłoszeniowych, nie wie też czy rozesłano ogłoszenia do agencji nieruchomości. Ponadto świadek Maciej Karasiński, odnosząc się do pytania dotyczącego zaakceptowania rekomendacji Zespołu specjalnego i podpisania umowy z wynajmującymi nieruchomości w Łodzi i Kielcach świadek zeznał¹⁰⁴⁰: *Umowa została podpisana z Łodzią i Kielcami, bo decyzja została podjęta przez ministra Raua na notatkach decyzyjnych. W ramach tych decyzji zespół specjalny starał się znaleźć najkorzystniejsze oferty w tych miastach – zgodnie z politycznymi wytycznymi ministra. Inne miasta nie były już rozważane.*

(akta kontroli str. 20180-20195)

NIK zauważa również w powyższym kontekście, że umowy najmu nieruchomości zawarto na okres 60 miesięcy z określeniem warunków ich wypowiedzenia przez MSZ w jednym przypadku praktycznie niemożliwych do ich ziszczenia się, zaś w drugim mogących zaistnieć dopiero po upływie ponad połowy umówionego okresu najmu. Powyższa okoliczności ma istotne znaczenie szczególnie w sytuacji, w której MSZ dysponowało uwolnioną powierzchnią biurową w związku ze zmniejszeniem stanu zatrudnienia o 107 etatów w okresie od 2020 do 2023 r. oraz dwoma nieruchomościami możliwymi do wykorzystania dla potrzeb CDW i CIK, po przeprowadzeniu remontu w latach 2024-2025, czyli w ciągu niecałych trzech lat od podpisania umów najmu nieruchomości w Łodzi i Kielcach. Zdaniem NIK godziło to w interesy Skarbu Państwa.

W odniesieniu do powodów zawarcia umów na powyższych warunkach ówczesny Dyrektor BPZZ Jakub Osajda zeznał¹⁰⁴¹: *W zespole negocjacyjnym było dwóch radców prawnych, przedstawicieli BPiZZ oraz jeden radca prawny z Biura Administracyjnego. Sporządzili oni informację pisemną, jakie warunki zostały wynegocjowane i przekazali Dyrektorowi Generalnemu, który to zaakceptował. Przekazano informację, że było veto wynajmującego w zakresie postanowień dotyczących wcześniejszego wypowiedzenia umowy (w odniesieniu do warunków określonych w instrukcji negocjacyjnej), co wynikało z uwarunkowań biznesowych określanych przez wynajmujących. Wydaje mi się, że po negocjacjach gotowe umowy zostały parafowane przez radcę prawnego a następnie umowy zostały podpisane. Opinia biura prawnego była sporządzana pod względem formalnoprawnym, warunki wypowiedzenia są warunkami biznesowymi. W zakresie kompetencji BPZZ nie była gospodarka nieruchomościami oraz dokonywania wiążących ocen możliwości wykorzystania nieruchomości będących w dyspozycji MSZ.*

(akta kontroli str. 20655-20659)

W odniesieniu do przedmiotowej kwestii ówczesny Minister SZ Zbigniew Rau zeznał¹⁰⁴²: *Ja zaakceptowałem wynegocjowaną umowę przez moich*

¹⁰³⁹ Protokół przesłuchania świadka Macieja Karasińskiego z dnia 25 marca 2024 r.

¹⁰⁴⁰ Protokół przesłuchania świadka Macieja Karasińskiego z dnia 25 marca 2024 r.

¹⁰⁴¹ Protokół przesłuchania świadka Jakuba Osajdy z dnia 7 maja 2024 r.

¹⁰⁴² Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

współpracowników. Szczegółów strategii negocjacyjnej mi nie przedstawiano, nie znałem okoliczności, którymi kierowali się negocjujący, natomiast ja zawsze kieruję się domniemaniem dobrej wiary i kompetencji moich współpracowników. Oczywiście, jest to domniemanie wzruszalne. Uważałem, że ci którzy negocjowali warunki umowy działali w najlepiej pojętym interesie Skarbu Państwa.

(akta kontroli str. 20600-20609)

Umowy najmu nieruchomości w Łodzi i Kielcach dla potrzeb CDW i CIK dniu 17 kwietnia 2023 r. zawarł ówczesny DGSZ Maciej Karasiński¹⁰⁴³. W wyniku zawarcia powyższych umów, w okresie od kwietnia do dnia 31 grudnia 2023 r. Ministerstwo SZ poniosło wydatki tytułem kosztów eksploatacji w wysokości 681,9 tys. zł.

NIK zwraca jednocześnie uwagę, że umowa najmu nieruchomości w Łodzi dotyczy lokalu o powierzchni użytkowej 367,19 m² przy zatrudnieniu na dzień 31 grudnia 2023 r. 13 pracowników, a umowa najmu nieruchomości w Kielcach lokalu o powierzchni użytkowej 587,5 m² przy zatrudnieniu odpowiednio ośmiu pracowników. Oznacza to, że powierzchnia wynajmowanych lokali jest relatywnie bardzo wysoka w stosunku do liczby zatrudnionych pracowników. NIK zauważa również, że umowy najmu nieruchomości zostały podpisane pomimo braku miarodajnych danych dotyczących zwiększenia ruchu osobowego na polskich granicach oraz braku pewności co do wprowadzenia, wówczas będącego na etapie procedowania wewnątrz MSZ¹⁰⁴⁴, projektu rozporządzenia Ministra SZ z dnia ... 2023 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Rafał Wiśniewski odnoszą się do najmu nieruchomości w Łodzi w wyjaśnieniach¹⁰⁴⁵ nie podał powodów wynajęcia lokalu o relatywnie dużej powierzchni dla 13 pracowników i to w warunkach ryzyka związanego z wprowadzeniem ww. rozporządzenia. Wyjaśnił natomiast, że *nie można oczekiwać zwiększenia ruchu na polskiej granicy w sytuacji rozpoznawania tej samej liczby wniosków o wize, chyba, że nastąpiłyby zdarzenia zwiększające ruch osób szukających schronienia na terytorium RP, co nie jest związane w ogóle z uprzednim uzyskiwaniem wiz.* NIK zauważa, że złożone wyjaśnienia nie dotyczyły jednak istoty problemu.

Natomiast w odniesieniu do najmu nieruchomości o powierzchni 587,5 m² w Kielcach dla ośmiu pracowników DGSZ Rafał Wiśniewski wyjaśnił¹⁰⁴⁶: *Na bazie bieżących konsultacji i analiz wewnętrznych (w tym, systemu telefonicznego CIK), jak i z obserwacji placówek, określono, że zapotrzebowanie na dostęp do informacji konsularnej systematycznie wzrosło, w szczególności w okresie postpandemicznym. Rekomendacją był dalszy rozwój oferty CIK o kolejne kraje europejskiej, docelowo całą Europę – a na późniejszym etapie ew. także Amerykę Płn. (co z uwagi na różnice czasu wymagałoby dalszych decyzji kierunkowych). Decyzją Ministra SZ (na podstawie notatki decyzyjnej) z dnia 10 stycznia 2023 roku, I etap rozwoju CIK określał za niezbędne*

¹⁰⁴³ Umowę najmu nieruchomości w Kielcach w imieniu DGSZ Macieja Karasińskiego podpisał ustanowiony przez niego pełnomocnik Sylwester Pajączkowski, Dyrektor BA.

¹⁰⁴⁴ Projekt przedmiotowego rozporządzenia został wpisany do wykazu prac legislacyjnych w dniu 19 czerwca 2023 r. pod numerem 77, podczas gdy umowy najmu nieruchomości w Łodzi i Kielcach podpisano w dniu 17 kwietnia 2023 r.

¹⁰⁴⁵ Pismo BKA.080.4.2023.85 z dnia 12 stycznia 2024 r.

¹⁰⁴⁶ Tamże.

utworzenie zespołu 25 konsultantów, a w II etapie (rozpoczęcie pracy w rozszerzonej formule w 2024 roku) utworzenie zespołu 40-50 konsultantów. Do wskazanego w notatce decyzyjnej niezbędnego zapotrzebowania dobierano pomieszczenia biurowe o powierzchni dostosowanej do planowanego kadrowego rozwoju CIK. NIK zwraca jednak uwagę, że osiągnięcie planowanego zatrudnienia w referacie CIK było rozłożone w czasie i obciążone ryzykiem niepewności. Ponadto, jak wykazano powyżej, MSZ dysponowało niezbędną powierzchnią biurową w Warszawie, a stan zatrudnienia w referacie CIK w Kielcach na dzień 31 grudnia 2023 r. stanowiło tylko osiem osób.

(akta kontroli str. 5420-5425)

Zdaniem NIK zastosowana procedura wyboru nieruchomości dla potrzeb referatów CDW i CIK była *nieprzejrzysta*, nie zapewniała zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania potencjalnych wynajmujących, a podpisanie umów najmu nieruchomości było działaniem niegospodarnym.

4. Pracownicy CDW w okresie od dnia powołania wydziału do dnia zakończenia kontroli nie monitorowali i nie oceniali ruchu osobowego między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wizy są rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz nie sporządzali na ten temat opracowań, co było niezgodne z § 14 pkt 4 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DK z dnia 16 kwietnia 2021 r. i odpowiednio § 15 ust. 1 pkt 4 i §16 ust. 1 pkt 4 kolejno obowiązujących regulaminów wewnętrznych DK, jak również z zakresem zadań określonych w OSP dla stanowiska pracy ds. postępowań w sprawach wizowych.

Zgodnie z ww. postanowieniami regulaminu wewnętrznego DK do zadań CDW należało monitorowanie i ocena ruchu osobowego między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wizy są rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz sporządzanie na ten temat opracowań i analiz. Ponadto w OSP w cz. II pkt 6 *Główne zadania realizowane na stanowisku pracy* wskazano, iż specjalista ds. postępowań w sprawach wizowych (zadanie nr 5): *Monitoruje i ocenia ruch osobowy między Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wizy są rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i należą do zakresu działania stanowiska pracy oraz sporządza na ten temat opracowania.*

(akta kontroli str. 4129-4154,4193-4216, 17462-17481,18111-18115)

Pomimo ww. obowiązków, pracownicy CDW nie prowadzili powyższych analiz oraz nie sporządzali na ten temat opracowań.

Dyrektor DK Jakub Wawrzyniak wyjaśnił¹⁰⁴⁷, że: *Pracownicy CDW są faktycznie osobami, które w ramach przyjętych i określonych przepisami zasad, bezpośrednio wpływają na kształt i charakter ruchu osobowego. Nie muszą monitorować stanu tego ruchu z innych źródeł, ponieważ informacje te są im znane i korzystają z nich w bieżącej pracy. Wydając wizy, pracownicy mają świetną orientację co do liczby wydawanych wiz, ich rodzaju, skali odmów wizowych, skali fałszerstw, specyfiki rodzaju wydawanych wiz odnosząc się do jej celu, specyfiki pierwszej części procesu wizowego odbywającego się na terenie Białorusi. Dodatkowo, wiedza na temat ruchu osobowego jest uzupełniana nieregularnym, ale bardzo częstym kontaktem z konsulami RP na Białorusi, którzy dodatkowo przekazują CDW informacje w zakresie szeroko pojętego ruchu osobowego z Białorusią. Nie bez znaczenia pozostaje roczna*

¹⁰⁴⁷ Pismo znak DK.308.32.2023/2 z dnia 27 listopada 2023 r.

sprawozdawczość placówek. Z informacji przesyłanych do CDW przez inne komórki MSZ gromadzona jest wiedza o innych aspektach dotyczących ruchu osobowego (np. funkcjonujących przejściach granicznych). CDW nie wytwarzało w okresie swojego działania żadnych osobnych opracowań i analiz odnoszących się do sprawy ruchu osobowego.

(akta kontroli str. 4434-4439)

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska wyjaśniła¹⁰⁴⁸ przywołując odpowiedź przygotowaną przez Naczelnika Wydziału CDW, że: Na etapie tworzenia regulaminu organizacyjnego DK uwzględniającego funkcjonowanie w jego strukturze CDW, podnoszone były w dyskusji wewnętrznej argumenty, że przypisanie CDW zadań związanych z monitorowaniem i oceną ruchu osobowego pomiędzy Polską a Białorusią jest propozycją nietrafioną, ponieważ CDW nie jest komórką o charakterze analitycznym i nie ma instrumentów aby poddawać analizie całość kwestii odnoszących się do ruchu osobowego między oboma krajami. Argumenty te nie zostały uwzględnione. Pojęcie ruchu osobowego jest pojęciem szerokim, odnoszącym się również do takich aspektów jak przekraczanie granicy, wydalenia cudzoziemców itd. Tymczasem CDW podejmuje decyzje wizowe odnośnie do cudzoziemców wnioskujących na Białorusi co oznacza, że z definicji ma zawężoną perspektywę oceny ruchu osobowego i w konsekwencji nie posiada instrumentów umożliwiających pełną ocenę tego zjawiska. Dodatkowo, kwestie monitorowania ruchu osobowego zgodnie z §14 pkt 8 regulaminu wewnętrznego DK należą do kompetencji Wydziału Ruchu Osobowego, który świetnie wywiązuje się z tego zadania, więc nie ma konieczności, aby dublować zadania w ramach jednego departamentu. Z tego powodu, postulat wykreślenia z zadań CDW spraw odnoszących się do monitorowania ruchu osobowego należy uznać za aktualny.

(akta kontroli str. 18051-18055)

W kolejnych wyjaśnieniach Dyrektor DK Justyna Chrzanowska, przywołując odpowiedź przygotowaną przez ówczesną Zastępcę Dyrektora DK Beatę Brzywczy, podała¹⁰⁴⁹ również, że: zadanie w postaci monitoringu ruchu osobowego między RP a danym państwem leżało w kompetencjach WRO, a jedynie w ograniczonym zakresie (przyznanych uprawnień i kompetencji pracownikom CDW) mogło być realizowane przez CDW. WRO monitorował ruch osobowy na podstawie m.in. danych statystycznych, sprawozdań rocznych uzyskiwanych z urzędów konsularnych, informacji uzyskiwanych od konsulów oraz z innych źródeł. Z uwagi na unikalną rolę, jaką pełni CDW (rozpatruje wnioski wizowe składane za granicą na tych samych zasadach, jak konsulowie) obserwacje i wnioski wynikające z procedur związanych z rozpatrywaniem wniosków wizowych, a nie szeroko rozumianego ruchu osobowego, także stanowią materiał analityczny mogący być wykorzystany w działalności monitorującej WRO.

(akta kontroli str. 18311-18321)

Dyrektor DK Justyna Chrzanowska także wyjaśniła¹⁰⁵⁰: WRO monitorował ruch osobowy stosownie do zapisów Regulaminu Organizacyjnego, biorąc pod uwagę dostępne materiały m.in. dane statystyczne, sprawozdania roczne wysyłane z urzędów konsularnych, ewentualnie informacje uzyskane od konsulów. Celem była bieżąca aktualizacja stanu wiedzy m.in. w zakresie danych statystycznych

¹⁰⁴⁸ Pismo znak DK.080.5.2024/1 z 28 marca 2024 r.

¹⁰⁴⁹ Pismo znak DK.080.6.2023/67 z dnia 10 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁵⁰ Pismo znak DK.080.6.2023/69 z dnia 11 kwietnia 2024 r.

w tym obszarze. (...) Ponadto należy zauważyć, że – ze względu na ograniczoną właściwość terytorialną – CDW, poprzez dokonywanie czynności wizowych, monitoruje wyłącznie bieżące zjawiska ruchu osobowego między Polską a Białorusią. W tym kontekście monitoring realizowany przez CDW jest wartością dodaną i nie stoi w sprzeczności z monitoringiem ruchu osobowego wykonywanym przez WRO. Podobnie w odniesieniu do innych państw, monitoring ruchu osobowego jest jednocześnie zapewniony przez WRO i konsula akredytowanego w danym państwie. CDW, przejmując część kompetencji wizowych konsułów RP akredytowanych na terytorium Białorusi, uczestniczy w monitoringu ruchu wizowego na podobnych zasadach, jak polscy konsulowie za granicą. (...) Bieżące analizy z zakresu ruchu osobowego wykorzystywane były podczas spotkań cyklicznych z dyrektorem pionu. Nie pracowano pisemnych analiz w tym obszarze.

(akta kontroli str. 18660-18663)

Dyrektor DK w kolejnych wyjaśnieniach podała¹⁰⁵¹ również: *Odnosnie do monitorowania ruchu osobowego z Białorusią w kontekście wydawania wiz przez Ministra Spraw Zagranicznych, WRO nie dokonywał monitorowania działalności CDW, ani nie monitorował w sposób szczególny ruchu osobowego wynikającego z wydania wiz przez Ministra Spraw Zagranicznych wiz (tj. odnosząc się wyłącznie do wiz wydanych z upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych), ani nie sporządzał w tym obszarze analiz lub notatek.*

(akta kontroli str. 22593-22610)

Z przytoczonych wyjaśnień wynika, że były one nie w pełni spójne, a kolejni Dyrektorzy DK mieli *odmienne* poglądy co do realizacji przedmiotowego zadania CDW. Co więcej, składane wyjaśnienia ewoluowały w czasie. Z jednej strony wyjaśniono, że pracownicy CDW nie muszą monitorować stanu tego ruchu osobowego z innych źródeł, ponieważ informacje te są im znane i korzystają z nich w bieżącej pracy. W tym nadto miejscu zarysował się obraz bardzo wąskiego postrzegania kwestii monitoringu, tj. prowadzonego tylko w odniesieniu do potrzeb pracowników CDW, a zdaniem NIK monitoring powinien być nieść wartość dodaną, na co wskazywała Dyrektor DK w swoich kolejnych wyjaśnieniach, i to dla innych komórek organizacyjnych DK, czy szerzej MSZ. Trudno bowiem zdaniem NIK nazwać monitoringiem bieżące analizowanie ruchu osobowego przez pracowników CDW – każdego z osobna – dla własnych potrzeb, bez jednolitych standardów metodologicznych, bez dokonania zbiorczej syntezy danych i wyciągania wniosków. Dyrektor DK podnosił również, że na etapie tworzenia regulaminu organizacyjnego DK podnoszone były głosy, że przypisanie CDW zadań związanych z monitorowaniem i oceną ruchu osobowego pomiędzy Polską a Białorusią jest propozycją nietrafioną. NIK zauważa jednak, że głosy te nie znalazły poparcia wśród Kierownictwa MSZ, przez co należy rozumieć, iż uznano, że powierzony CDW zakres zadań jest uzasadniony. Przepisanie przedmiotowego zadania CDW nastąpiło z chwilą jego powołania w 2021 r. i w tym zakresie regulamin organizacyjny DK od tamtego czasu nie został zmieniony do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce.

Zdaniem NIK, prowadzenie monitoringu ruchu osobowego pomiędzy Polską a państwem trzecim (w tym przypadku Białorusią), z którego wnioski o wydanie wizy są rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych i sporządzanie na ten temat opracowań było o tyle ważne, iż:

¹⁰⁵¹ Pismo znak DK.080.6.2023/101 z dnia 10 maja 2024 r.

- po pierwsze, rozpatrywanie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wniosków o wydanie wiz było regulacją nową, o nie w pełni znanych skutkach i skali oddziaływania,
- po drugie, w uzasadnieniu do rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie państw, w których cudzoziemcy mogą składać wnioski o wydanie wizy przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wskazywano, że proponuje się, by rozwiązanie to na początkowym etapie jego stosowania, zostało skierowane do obywateli Republiki Białorusi, natomiast ostatecznie w rozporządzeniu zawarto przepis określający Białoruś jako państwo, w którym cudzoziemcy mogą składać ww. wnioski wizowe, czego skutkiem było wydanie (według stanu na dzień 25 kwietnia 2024 r. ok. godz. 15:00) 1 645 wiz dla obywateli z 40 innych państw,
- po trzecie w punkcie 12 OSR *ex ante* dla projektu tego rozporządzenia wskazano: *Przewiduje się, że pierwsze rezultaty wprowadzonego rozwiązania będą widoczne w pierwszym roku jego stosowania. Dokonanie ewaluacji efektów projektu nastąpi po pierwszych dwóch latach stosowania rozwiązania. Miernikiem oceny skuteczności proponowanego rozwiązania będą dane liczbowe dotyczące liczby składanych przez cudzoziemców wniosków wizowych, rozpatrywanych przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, zestawione z dotychczas zgromadzonymi statystykami w tych samych sprawach* (o czym szerzej w części III pkt 2 *Przygotowanie projektów dokumentów rządowych, inicjowanie i udział Ministra Spraw Zagranicznych w rządowym procesie legislacyjnym i procesie stanowienia prawa* oraz sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* – pkt 3 przywołanej części wystąpienia pokontrolnego),

natomiast CDW w tym stanie rzeczy nie prowadziło przedmiotowego monitoringu i analiz oraz nie sporządzało w tym zakresie sprawozdań.

Należy również zauważyć, że zgodnie z § 12 pkt 8 i odpowiednio § 13 pkt 8 i §14 pkt 8 kolejno obowiązujących wewnętrznych regulaminów organizacyjnych DK, Wydział Ruchu Osobowego¹⁰⁵² miał przypisane do wykonywania zadania podobne do zadania przypisanego pracownikom CDW. W regulaminie organizacyjnym DK zapisano, że zadaniem WRO DK jest monitorowanie ruchu osobowego między Rzeczpospolitą Polską a poszczególnymi państwami oraz gromadzenie informacji o ograniczeniach i ułatwieniach w ruchu osobowym i tranzycie przez ich terytorium. Z przytoczonych wyżej wyjaśnień wynika jednak, że WRO nie wykonywał tych zadań odnosząc się w sposób szczególny do ruchu osobowego będącego efektem wydania wiz przez Ministra Spraw Zagranicznych.

Odpowiedzialność z powyższą nieprawidłowość ponoszą kolejni Dyrektorzy DK, a z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym, Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk.

5. Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w związku z potrzebą zapewnienia wymogów określonych w art. 4 ust.1a WKW, nie zapewniło pracownikom CDW zatrudnianym na stanowisku specjalisty ds. postępowań w sprawach wizowych szkoleń wraz z ich ewaluacją dotyczących procedury wizowej oraz uwarunkowań lokalnych kraju, w którym składany jest wniosek wizowy, co było działaniem nierzetelnym. Dodatkowo, pięciu osobom¹⁰⁵³, które nie przeszły jeszcze

¹⁰⁵² Dalej: WRO.

¹⁰⁵³ [...].

jakichkolwiek szkoleń w MSZ, a w swojej dotychczasowej historii zawodowej nie zajmowały się także kwestiami wizowymi i nigdy nie wykonywały czynności konsularnych, wydano upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych do podejmowania decyzji wizowych i innych czynności związanych z wydawaniem wiz w dniu ich zatrudnienia oraz jednej osobie¹⁰⁵⁴ 14 dni przed datą zatrudnienia, co było działaniem niecelowym i nierzetelnym.

Co do zasady właściwy do rozpatrywania wniosków i podejmowania decyzji w sprawach wizowych jest konsul (art. 4 ust. 1 WKW, art. 34 pkt 2 ustawy prawo konsularne, art. 66 ust. 1 uoc), służbowo podległy Ministrowi SZ sprawującemu nadzór nad wykonywaniem funkcji konsularnych (art. 13 *prawo konsularne*). W dniu 1 sierpnia 2019 r., z możliwością stosowania od dnia 2 lutego 2020 r., dodano art. 4 ust. 1a WKW, na mocy którego na zasadzie odstępstwa państwa członkowskie mogły postanowić, że rozpatrywaniem wniosków i podejmowaniem decyzji w sprawach wizowych zajmują się organy centralne. Wskazano równocześnie wymóg, iż jednocześnie państwa członkowskie zapewniają, by organy te znały uwarunkowania lokalne kraju, w którym składany jest wniosek, w stopniu wystarczającym, by móc ocenić ryzyko migracyjne i ryzyko związane z bezpieczeństwem, a także by znały język w stopniu wystarczającym do analizowania dokumentów, jak również zapewniają, by konsulaty w razie konieczności uczestniczyły w przeprowadzaniu dodatkowych analiz i rozmów. Z dniem 9 lutego 2021 r. do *ustawy o cudzoziemcach* dodany został przepis art. 66 ust. 1a, zgodnie z którym wizę może również wydać albo odmówić jej wydania minister właściwy do spraw zagranicznych. Czynności te, na podstawie upoważnień wydanych przez Ministra SZ, realizowali pracownicy CDW.

(akta kontroli str. 4438-4439, 4517-4568, 18949-18952)

W trakcie procedowania ww. zmiany do ustawy o cudzoziemcach, Ministerstwo Spraw Zagranicznych uzasadniało, że: *Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest w stanie zapewnić kompetentne zaplecze dla realizacji zadań, które wynikałyby z powierzenia Ministrowi szarzej zakreślonych funkcji organu wizowego. Należy zwrócić uwagę, iż pracownicy Ministerstwa posiadają niezbędną wiedzę na temat warunków panujących w państwach, których obywatele objęci są obowiązkiem wizowym. Niejednokrotnie mają również doświadczenie zdobyte podczas wieloletniej pracy w służbie konsularnej, posiadają także znajomość języków obcych, co pozwoli im na ocenę ryzyka migracyjnego i ryzyka związanego z bezpieczeństwem, jak i na analizę przedstawionych w sprawach dokumentów*¹⁰⁵⁵.

(akta kontroli str. 4242-4258)

W pierwszym okresie *funkcjonowania* CDW w Warszawie decyzje wizowe w imieniu Ministra SZ faktycznie wydawały osoby, które w swojej dotychczasowej historii zawodowej pełniły funkcje konsułów. Następnie, podejmując decyzję o rozwoju i utworzeniu ośrodka zamiejscowego CDW, w koncepcji rozwoju jako jedno z wyzwań wskazano: *konieczność przeszkolenia merytorycznego nowozatrudnionych pracowników CDW (prawdopodobny brak wystarczającej wiedzy, umiejętności i doświadczenia nowych pracowników w zakresie spraw wizowych)*¹⁰⁵⁶.

¹⁰⁵⁴ [...].

¹⁰⁵⁵ Pismo DK.0250.82.2020/4 z dnia 15 października 2020 r. skierowane do Sekretarza Komitetu do Spraw Europejskich.

¹⁰⁵⁶ Notatka decyzyjna dla Ministra Spraw Zagranicznych p. Zbigniewa Raua w sprawie koncepcji rozwoju Centrum Decyzji Wizowych (CDW) nr DK0113.175.2022/1 (MSZ.4056.2023) sporządzona w dniu 30 grudnia 2022 r. przez Departament Konsularny.

(akta kontroli str. 4296-4311)

Zatrudnianie nowych pracowników do CDW w Łodzi przeprowadzono w oparciu o nabór zewnętrzny. Spośród 12 specjalistów ds. postępowań w sprawach wizowych zatrudnionych na dzień 31 grudnia 2023 r. w CDW w Łodzi, dziewięciu¹⁰⁵⁷ nie było uprzednio pracownikami MSZ lub placówek konsularnych i nie posiadało w swojej historii zawodowej doświadczenia w zakresie procesu rozpatrywania wniosków wizowych i podejmowania decyzji z nimi związanych oraz nie wykonywało czynności konsularnych. Natomiast trzech pracowników¹⁰⁵⁸, choć uprzednio było zatrudnionych w MSZ, to nie mieli oni jednak w zakresie swoich dotychczasowych obowiązków kwestii wizowych. Pracownicy ci również nigdy nie zdawali egzaminu konsularnego, który stanowiłby potwierdzenie ich kwalifikacji. W związku z ich zatrudnieniem w CDW w Łodzi przechodzili oni tylko szkolenie adaptacyjne oraz szkolenie wewnętrzne w ramach DK, co opisano w części stanu faktycznego.

(akta kontroli str. 4642-4663, 4664-4666, 18951-18952, 19787-19799)

Łukasz Lutostański, były Dyrektor DK¹⁰⁵⁹ zeznał¹⁰⁶⁰: *Dla mnie od początku jasne było, że CDW stworzy możliwość wykorzystania potencjału doświadczonych konsulów wizowych pracujących na kontraktach w MSZ, głównie na terenie Białorusi i Ukrainie. Nie wiem, kogo w późniejszym okresie zatrudniono. (...) Ja pamiętam, że była profesjonalna dwuetapowa procedura rekrutacyjna obejmująca test wiedzy oraz rozmowę kwalifikacyjną, która na etapie zatrudniania do CDW byłych konsulów była wystarczająca. Oprócz byłych konsulów kontraktowych w naszym zainteresowaniu znajdowali się pracownicy Urzędu ds. Cudzoziemców i doświadczeni pracownicy Straży Granicznej. Dlatego też na tym etapie nie widzieliśmy potrzeby wprowadzania jakiegokolwiek egzaminu kwalifikacyjnego potwierdzającego kompetencje kandydatów (ich kompetencje potwierdzał egzamin konsularny i doświadczenie zawodowe). Prowadziłem rozmowy z min. Grodeckim z MSWiA o możliwości zatrudniania pracowników z Urzędu ds. Cudzoziemców oraz doświadczonych funkcjonariuszy Straży Granicznych. Nie wyobrażam sobie, żeby pracę w CDW wykonywały osoby bez praktycznego doświadczenia w zakresie prowadzenia postępowań w oparciu o kodeks wizowy Schengen i uoc oraz bez spełnienia wymaganych warunków określonych w kodeksie wizowym, w tym m.in. znajomości specyfiki państwa, z którego wnioski o wydanie wizy będą rozpatrywane przez ministra.*

(akta kontroli str. 20083-20095)

Były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk odnosząc się do przedmiotowej kwestii zeznał¹⁰⁶¹: *Pracownikiem CDW mogła być tylko osoba posiadająca uprawnienia konsularne, gdyż wizę może wydawać tylko osoba z uprawnieniami konsularnymi, bo ma ku temu kompetencje. Ponadto świadek również zeznał¹⁰⁶²: *Jeżeli pracownicy zostali dopuszczeni do wydawania wiz w imieniu Ministra SZ to rozumiem, że odbyło się to zgodnie z prawem. Uważam jednak, na podstawie kilkuletniego doświadczenia w nadzorowaniu DK i zajmowania się problematyką wizową, że osoby te powinny przed dopuszczeniem do wypełniania obowiązków, zdać egzamin konsularny.**

¹⁰⁵⁷ [...].

¹⁰⁵⁸ [...].

¹⁰⁵⁹ Dyrektor DK od marca 2020 r. do sierpnia 2021 r.

¹⁰⁶⁰ Protokół przesłuchania świadka Łukasza Lutostańskiego z dnia 19 marca 2024 r.

¹⁰⁶¹ Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 9 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁶² Protokół przesłuchania świadka Piotra Wawrzyka z dnia 16 kwietnia 2024 r.

(akta kontroli str. 20671-20678, 20612-20624)

Podobny pogląd wyrażony został przez Ministra Spraw Zagranicznych Zbigniewa Raua, który zeznał¹⁰⁶³: *Należałoby wskazać, jakie osoby, w jakim zakresie, w jakim czasie, w jakim celu i przez kogo zostały dopuszczone do procesu podejmowania decyzji wizowych. Nikt mi nie sugerował, że byłoby zasadne wydawanie upoważnienia do podejmowania decyzji wizowych osobom nie posiadającym kwalifikacji potwierdzonych egzaminem konsularnym ani nie informował, że ktokolwiek w tym kontekście mógłby korzystać z mojego upoważnienia. Uważam, że osoby wydające decyzje wizowe powinny potwierdzić swoje kwalifikacje egzaminem konsularnym, co wydaje się oczywiste. Natomiast najważniejsze jest to, że w procesie podejmowania decyzji wizowych podlegają takiemu samemu reżimowi prawnemu jak osoby, które legitymują się zdany egzaminem konsularnym.*

(akta kontroli str. 20600-20609)

Z kolei ówczesna Zastępca Dyrektora DK Bata Brzywczy zeznała¹⁰⁶⁴: *Pracownicy MSZ nie muszą zdawać egzaminu konsularnego i mieć uprawnień konsularnych. Egzamin konsularny jest dedykowany urzędnikom konsularnym, o których mowa w ustawie z 25 czerwca 2015 r. prawo konsularne. Egzamin bada wiedzę i umiejętności w szerokiej gamie przepisów prawa oraz obsługi różnych systemów i jest profilowany pod kątem kraju, do którego dana osoba jest kierowana. Urzędnik konsularny wykonuje swoje uprawnienia na podstawie ustawy prawo konsularne i szeregu innych ustaw, natomiast pracownik MSZ rozpatrujący wnioski wizowe w imieniu ministra wykonuje te czynności w oparciu o upoważnienie Ministra wydane na podstawie przepisów KPA. Niezależnie jaka jest podstawa prawna działania konsula i pracownika CDW, to ich wiedza i kwalifikacje dotyczące procesu wizowego powinny być na tym samym poziomie. Pracownicy CDW, którzy nie mieli doświadczenia konsularnego brali udział w części wizowej szkolenia konsularnego, które są prowadzone przez pracowników DK. Był to ten sam zakres materiałów jak w przypadku szkoleń dla pracowników konsularnych i były prowadzone przez tych samych wykładowców. Czasem dorzucaliśmy te osoby do grupy szkoleń konsularnych, ostatnia grupa (z Łodzi) była szkolona on-line przez trzech naszych wykładowców. Nie było żadnego egzaminu ani innej formy weryfikacji wiedzy zdobytej przez pracowników CDW w trakcie szkolenia prowadzonego przez pracowników DK.*

(akta kontroli str. 20680-20686)

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Rafał Wiśniewski na pytanie, dlaczego nie zapewniono szkoleń wraz z ich ewaluacją dotyczących procedury wizowej oraz uwarunkowań lokalnych kraju, w którym składany jest wniosek (szkoleń w zakresie wystarczającym, by móc ocenić ryzyko migracyjne i ryzyko związane z bezpieczeństwem), w związku z potrzebą zapewnienia wymogów określonych z art. 4 ust. 1a WKW wyjaśnił¹⁰⁶⁵, że: *takie szkolenie zapewniono. Nowo zatrudnione osoby były przeszkolone z tego zakresu głównie w ramach wewnętrznego szkolenia w ramach CDW. Wskazał również, że: Informacje dotyczące szkoleń dla nowych pracowników CDW zostały przekazane jako odpowiedź na pismo NIK nr KSST-KSD.411.3.1.2023-51-JW. z dnia 19 kwietnia 2024 r. (DK.080.6.2023/82 i DK.080.6.2023 / 91).*

¹⁰⁶³ Protokół przesłuchania świadka Zbigniewa Raua z dnia 18 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁶⁴ Protokół przesłuchania świadka Beaty Brzywczy z dnia 17 kwietnia 2024 r.

¹⁰⁶⁵ Pismo znak BKA.080.4.2023/180 z dnia 10 maja 2024 r.

NIK zwraca jednak uwagę, że w pismach przywołanych przez DGSZ jest mowa o szkoleniach adaptacyjnych, które miały ogólny charakter, a nie dedykowany problematyce wizowej i uwarunkowaniom kraju, w którym składany będzie wniosek wizowy, a szkolenia wewnętrzne nie zostały w żaden sposób udokumentowane co do tematyki, czasokresu ich trwania oraz terminu ich *przeprowadzenia*. Ponadto nie przeprowadzono ich ewaluacji, tym samym nie sprawdzono ostatecznie kwalifikacji zdobytych przez uczestników tego szkolenia.

W MSZ dla potrzeb CDW w Łodzi w dniu 1 sierpnia 2023 r. zatrudniono pięciu pracowników, wydając im w tym samym dniu ww. upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych. W dniu 1 sierpnia 2023 r. wydano także upoważnienie osobie, która została zatrudniona dopiero 14 sierpnia 2023 r. W ww. upoważnieniach nie wskazano daty rozpoczęcia ich obowiązywania, co oznacza, że upoważniały one do podejmowania decyzji wizowych i innych czynności związanych z wydawaniem wiz z chwilą ich wydania.

Powyższe upoważnienia zostały wydane na wniosek Zastępcy Dyrektora DK Beaty Brzywczy w związku z przesłaną przez Zastępcę Dyrektora Biura Ministra Małgorzatę Kopeć w korespondencji elektronicznej (wiadomości e-maile) do DK w dniu 26 lipca 2023 r. informacją, iż Minister SZ Zbigniew Rau w dniach 5-20 sierpnia 2023 r. będzie przebywał na urlopie. W dniu 31 lipca 2023 r. Beata Brzywczy przesłała wiadomość e-mail do pracownika Wydziału Legislacyjnego w BPZZ, wraz z nowym wzorem upoważnienia, z prośbą o przygotowanie i przedłożenie do podpisu Ministra upoważnień dla nowych pracowników MSZ, którzy rozpoczynają pracę w DK (w CDW w Łodzi) z dniem: 1 sierpnia 2023 r. (pięć osób) i 14 sierpnia 2023 r. (jedna osoba). W odpowiedzi na ww. e-maila BPZZ wskazało pracownika, który będzie prowadził sprawę i który dokonywał dalszych uzgodnień w sprawie upoważnień dla pracowników CDW¹⁰⁶⁶.

Dyrektor BPZZ Jarosław Czubiński wyjaśnił¹⁰⁶⁷ *Upoważnienia (...) zostały wydane na wniosek Departamentu Konsularnego (dalej: DK). Wnioski o przygotowanie upoważnień co do zasady były przesyłane w formie wiadomości email od kierownictwa DK do kierownictwa BPZZ (dyrektora, zastępcy dyrektora lub naczelnika Wydziału Legislacyjnego). Pracownik BPZZ na podstawie przedłożonego wniosku opracowywał tekst upoważnienia, który następnie przysyłał w systemie EOD do akceptacji dyrektorów właściwych komórek organizacyjnych i właściwych członków kierownictwa. Do podpisu Ministra Spraw Zagranicznych upoważnienia były przedkładane w formie papierowej. Po uzyskaniu podpisu Ministra oryginał upoważnienia był przekazywany przez BPZZ do Departamentu Konsularnego, który następnie przekazywał ten dokument upoważnionemu pracownikowi.*

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Rafał Wiśniewski wyjaśnił¹⁰⁶⁸: *Biuro Prawne i Zarządzania Zgodnością (BPZZ) przygotowywało upoważnienia dla pracowników CDW na wniosek DK, który przysyłał do BPZZ imienne listy pracowników, którym upoważnienia winny zostać wydane. Wnioski były realizowane na bieżąco, bez zbędnej zwłoki. W przypadku upoważnienia dla p. [...], zostało ono podpisane przed datą jej zatrudnienia ze względu na fakt, że w dacie jej zatrudnienia Minister Spraw Zagranicznych przebywał na urlopie, a*

¹⁰⁶⁶ Korespondencja mailowa z dnia 31 lipca 2023 r.

¹⁰⁶⁷ Pismo znak BPZZ.080.1.2024 z dnia 26 lutego 2024 r.

¹⁰⁶⁸ Pismo nr BKA.080.4.2023/180 z dnia 10 maja 2024 r.

zgodnie z decyzją kompetencyjną wydawanie imiennych upoważnień i pełnomocnictw jest zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Ministra.

(akta kontroli str. 4432-4439, 4517-4565, 17224-17230, 17576-17577, 18949-18952, 19415-19417, 19455-19456, 21856-21861, 21853-21862)

W ocenie NIK brak dedykowanego szkolenia dla pracowników CDW ds. spraw postępowań w sprawach wizowych (w tym brak programu takiego szkolenia), w szczególności dla nowo zatrudnionych pracowników było działaniem nierzetelnym i stwarzało ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie podejmowanych decyzji wizowych. Żaden bowiem z 12 pracowników zajmujących stanowisko specjalisty ds. postępowań wizowych przed zatrudnieniem w CDW w Łodzi nie miał styczności zawodowej z procesami weryfikowania aplikantów wizowych i wydawania wiz. Wydanie przez Ministra SZ upoważnień w dniu zatrudnienia pracownikom CDW było *de facto* wydaniem upoważnień osobom nieprzygotowanym merytorycznie do rozpatrywania wniosków wizowych (zarówno w odniesieniu do wiz krajowych, jak i wiz Schengen) i rodziło wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie podejmowanych decyzji wizowych. Opisana polityka kadrowa i alokacja zadań służbowych powodowała istotne ryzyka dla interesu publicznego i mogła zagrozić bezpieczeństwu państwa. Samo zaś wydanie upoważnienia jeszcze niezatrudnionej w MSZ osobie nie znajdowało uzasadnienia prawnego, a zatem w wymiarze formalnoprawnym było wadliwie.

Odpowiedzialność w powyższym zakresie ponoszą członkowie Dyrekcji DK, z tytułu nadzoru nad Departamentem Konsularnym były Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk a z tytułu wydawania imiennych upoważnień były Minister Spraw Zagranicznych Zbigniew Rau.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie utworzenie w kwietniu 2023 r. referatu ds. postępowań wizowych Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi oraz referatu ds. obsługi interesantów Centrum Informacji Konsularnej w Kielcach. Zaakceptowana przez Ministra SZ Zbigniewa Raua koncepcja rozwoju CDW i CIK polegająca m.in. na utworzeniu zamiejscowych referatów CDW i CIK nie była poprzedzona żadnymi analizami potrzeb utworzenia zamiejscowych ośrodków, analizami uzasadniającymi przewagę rozwiązania polegającego na utworzeniu zamiejscowych referatów nad rozwiązaniem polegającym na rozbudowie istniejących Wydziałów CDW i CIK w Warszawie, analizami kosztów, analizami kadrowymi pod kątem możliwości zapewnienia w zamiejscowych referatach przygotowanych merytorycznie kadr do wykonywania zadań z obszaru wizowego, jak również analizami pod kątem optymalizacji czynności zarządczych. Tym samym brak było uzasadnienia merytorycznego, organizacyjnego i ekonomicznego utworzenia zamiejscowych referatów CDW i CIK. NIK nie podziela poglądu Ministra SZ, że uzasadnieniem merytorycznym utworzenia zamiejscowych ośrodków CDW i CIK była z jednej strony realizacja wizji deglomeracji, a z drugiej strony względy finansowe. Zauważyć bowiem należy, że w żadnym obowiązującym dokumencie rządowym nie przyjęto założeń deglomeracji urzędów centralnych, a ponadto w dokumencie analitycznym – *Raporcie ws. deglomeracji i delokalizacji urzędów centralnych w Polsce* sporządzonym przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii na liście urzędów rekomendowanych do deglomeracji nie znalazło się Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Utworzenie zamiejscowych referatów CDW i CIK było również ekonomicznie nieuzasadnione, gdyż wiązało się ono z kosztochłonnym wynajmem nieruchomości, podczas gdy Ministerstwo SZ dysponowało uwolnioną powierzchnią nieruchomości w Warszawie w wyniku zmniejszenia zatrudnienia o 107 etatów, co powinno było pozwalać na

rozwój działalności CDW i CIK w Warszawie, przy wykorzystaniu dotychczasowych zasobów nieruchomości MSZ. W skrajnym przypadku zaś działaniem trafniejszym kosztowo i operacyjnie niż dyslokacja zamiejscowa (dodatkowo – w dwóch odrębnych miastach) mogłaby być próba pozyskania dodatkowej powierzchni będącej w dyspozycji innych urzędów lub jednostek, bądź w ostateczności najem w miejscowości będącej siedzibą MSZ. Obu tych możliwości nawet nie próbowano zweryfikować. Powyższe działania NIK ocenia jako niecelowe i nierzetelne.

Działaniem nierzetelnym było również zdecydowanie przez Ministra SZ o dyslokacji referatów CDW i CIK, do pomieszczeń podlegających wynajęciu odpowiednio w Łodzi i Kielcach, pomimo wykazania przez Biuro Administracyjne MSZ na podstawie analizy kosztów braku uzasadnienia ekonomicznego takiej decyzji. Co więcej, zanim Minister SZ formalnie zdecydował o dyslokacji referatów CDW i CIK odpowiednio w Łodzi i Kielcach, pracownicy MSZ już wcześniej dokonali rekonesansu nieruchomości właśnie w tych miastach, a następnie Zespół specjalny powołany w celu wyboru nieruchomości, z naruszeniem obowiązujących w MSZ procedur wynikających z zarządzenia nr 33, w sposób nietransparentny, niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania potencjalnych wynajmujących dokonał wyboru nieruchomości tylko spośród tych, które były wizytowane przez pracowników dokonujących rekonesansu. Chronologia zdarzeń, jak i naruszenie obowiązujących w MSZ procedur świadczy, że decyzja o dyslokacji referatów CDW i CIK w Łodzi i Kielcach faktycznie mogła być podjęta znacznie wcześniej niż w dniu formalnego jej podjęcia – tym bardziej, że zgodnie z zeznaniami świadków decyzja o akceptacji koncepcji rozwoju CDW i CIK poprzez utworzenie zamiejscowych referatów miała charakter polityczny, a odnośnie powodów utworzenia CDW w Łodzi i CIK w Kielcach jeden ze świadków zeznał NIK: *Tłumaczono nam, że jest taka potrzeba. Słyszałem, że było to związane, że jeden minister miał startować w wyborach parlamentarnych w Łodzi, a drugi w Kielcach.*

Powyższe było działaniem niecelowym, nierzetelnym i naruszającym wewnętrzne procedury. Było to również działaniem niegospodarnym, skutkującym wydatkowaniem w okresie od kwietnia 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. kwoty co najmniej 681,9 tys. zł oraz skutkowało na dzień zakończenia czynności kontrolnych i będzie skutkowało dalszym wydatkowaniem środków publicznych w związku z zawartymi umowami najmu nieruchomości w Łodzi i Kielcach oraz ich postanowieniami dotyczącymi terminów i ich warunków.

Organizując referat ds. postępowań wizowych Centrum Decyzji Wizowych w Łodzi, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, pomimo potrzeby zapewnienia wymogów określonych w art. 4 ust.1a Wspólnotowego Kodeksu Wizowego, nie zapewniło pracownikom CDW zatrudnianym na stanowisku specjalisty ds. postępowań w sprawach wizowych szkoleń wraz z ich ewaluacją dotyczących procedury wizowej oraz uwarunkowań lokalnych kraju, w którym składany jest wniosek wizowy, co było działaniem nierzetelnym. Żaden z 12 pracowników zajmujących stanowisko specjalisty ds. postępowań wizowych przed zatrudnieniem w CDW nie miał styczności zawodowej z procesami weryfikowania aplikantów wizowych i wydawania wiz. Spośród nich pięciu osobom, które nie przeszły na dany moment jeszcze jakichkolwiek szkoleń w MSZ, a w swojej dotychczasowej historii zawodowej nie zajmowały się także kwestiami wizowymi i nigdy nie wykonywały czynności konsularnych, wydano upoważnienia Ministra Spraw Zagranicznych do podejmowania decyzji wizowych i innych czynności związanych z wydawaniem wiz w dniu ich zatrudnienia, a jednej osobie nawet 14 dni przed datą zatrudnienia, co w ocenie NIK było działaniem niecelowym i nierzetelnym, a w tym ostatnim przypadku również bezprawnym. Wydanie przez Ministra SZ powyższych upoważnień w dniu zatrudnienia pracownikom CDW było *de facto* wydaniem upoważnień osobom

nieprzygotowanym merytorycznie do rozpatrywania wniosków wizowych (zarówno w odniesieniu do wiz krajowych, jak i wiz Schengen) i rodziło wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w zakresie podejmowanych decyzji wizowych. Opisana polityka kadrowa i alokacja zadań służbowych powodowała istotne ryzyka dla interesu publicznego i mogła zagrozić bezpieczeństwu państwa.

Pracownicy CDW nie monitorowali także i nie oceniali ruchu osobowego między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wizy były rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz nie sporządzali na ten temat opracowań, co było niezgodne z zadaniami CDW określonymi w regulaminie wewnętrznym DK, jak również z zakresem zadań określonych w OSP dla stanowiska pracy ds. postępowań w sprawach wizowych. Zadanie powyższe było tym bardziej istotne, iż m.in. rozpatrywanie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych wniosków o wydanie wiz było regulacją nową, o nie w pełni znanych skutkach i skali oddziaływania, a zatem analiza i ewaluacja skutków jawiła się w ocenie NIK jako zadanie konieczne i ważne dla wykonywania zadań MSZ.

OBSZAR

5. Działania związane z organizacją w 2023 r. obwodów głosowania za granicą.

Opis stanu faktycznego

W Ministerstwie Spraw Zagranicznych zadania dotyczące organizacji obwodów głosowania za granicą, zgodnie z *regulaminem organizacyjnym MSZ* oraz wewnętrznym Regulaminem organizacyjnym Departamentu Konsularnego, należały do DK. W szczególności pracownikom Wydziału Prawno-Legislacyjnego DK zostały przypisane zadania w zakresie utworzenia obwodów głosowania za granicą, koordynacji działań organizacyjnych, w tym przygotowania materiałów, notatek, projektów aktów prawnych odnoszących się do organizacji wyborów, współpracy z organami wyborczymi: Państwową Komisją Wyborczą¹⁰⁶⁹, Krajowym Biurem Wyborczym¹⁰⁷⁰ i obwodowymi komisjami wyborczymi¹⁰⁷¹.

(akta kontroli str. 2532-2548)

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Maciej Karasiński wyjaśnił¹⁰⁷², że zadania związane z organizacją wyborów za granicą oraz nadzorem nad nimi realizowało łącznie 26 pracowników, w tym – poza 15 osobami z DK – jeden członek kierownictwa resortu, pięciu członków kierownictwa departamentów i biur, a pozostałe osoby z Biura Informatyki i Telekomunikacji (w zakresie uruchomienia i obsługi aplikacji *eWybory*, udostępniania konsulom funkcjonalności Centralnego Rejestru Wyborców) oraz z Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością (w zakresie obsługi legislacyjnej i prawnej).

(akta kontroli str. 15-23, 1066-1083)

Minister SZ w dniu 6 września 2023 r. ustanowił Pełnomocnika Ministra SZ do spraw wyborów do Sejmu i Senatu RP i referendum ogólnokrajowego w 2023 r.¹⁰⁷³ – w osobie Zastępcy Dyrektora Biura Prawnego i Zarządzania Zgodnością Pawła Majewskiego – którego zadaniem było reprezentowanie Ministra SZ wobec PKW, KBW oraz innych organów i instytucji w sprawach związanych z przygotowaniem oraz

¹⁰⁶⁹ Dalej: PKW.

¹⁰⁷⁰ Dalej: KBW.

¹⁰⁷¹ Dalej: okw.

¹⁰⁷² Pismo znak: BKA.080.4.2023.11z dnia 6 listopada 2023 r.

¹⁰⁷³ Zarządzenie nr 19 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 6 września 2023 r. w sprawie Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i referendum ogólnokrajowego w 2023 r. (Dz. Urz. MSZ. poz. 36); dalej: Pełnomocnik.

przeprowadzeniem wyborów do Sejmu i Senatu RP i referendum ogólnokrajowego w 2023 r. w obwodach głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą, a także nadzór i koordynacja wykonania zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem tych wyborów i referendum przez komórki organizacyjne Ministerstwa SZ oraz placówki zagraniczne. Obsługę merytoryczną organizacyjno-techniczną i kancelaryjną Pełnomocnika sprawował DK.

(akta kontroli str. 1191-1224)

Pełnomocnik przed wyznaczonym terminem wyborów przedstawił analizy dotyczące zainteresowania obywateli polskich głosowaniem za granicą, a także analizy dotyczące liczby zarejestrowanych osób uprawnionych do głosowania w poszczególnych okręgach konsularnych oraz w poszczególnych okw, które były m.in. podstawą do zmiany liczby okw (ostatecznie do zwiększenia z 402 do 416) już po wydaniu rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 września 2023 r. *w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu w 2023 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą*¹⁰⁷⁴ (szerzej na temat przyczyn i okoliczności zmiany liczby okw po dniu wydania *rozporządzenia z dnia 14 września 2023 r. w podrozdziale poniżej*). Po przeprowadzonym głosowaniu w wyborach do Sejmu i Senatu RP i referendum ogólnokrajowym Pełnomocnik przedstawił Ministrowi SZ notatkę, w której zaprezentował ocenę organizacji i przeprowadzenia głosowania za granicą, propozycje w zakresie organizacji i przebiegu kolejnych wyborów, a także najważniejsze dane statystyczne dotyczące głosowania w okw za granicą. W notatce tej wyraził opinię, że założenia dotyczące liczby i lokalizacji okw okazały się prawidłowe, bardzo dobrze sprawdziła się aplikacja eWybory i Centralny Rejestr Wyborców, który został udostępniony konsulom. Wskazał, że podczas kolejnych wyborów należałoby rozważyć przeniesienie głosowania na sobotę, co ułatwiłoby pozyskiwanie osób do pracy w charakterze członków obwodowych komisji, a także znalezienie lokali na siedziby okw, otwierając możliwość brania pod uwagę również lokali, które od poniedziałku do piątku służą innym celom. W takiej sytuacji niedziela byłaby dniem na doprowadzenie lokalu do stanu, w jakim właściciel przekazał go do dyspozycji komisji. W podsumowaniu Pełnomocnik podał, że choć działania placówek i Centrali MSZ były skuteczne, to wybory stanowią coraz poważniejsze obciążenie dla służby zagranicznej.

(akta kontroli str. 1113-1155, 1162-1190)

Pierwsze działania mające na celu ustalenie potrzeb, a także możliwości określenia liczby oraz umiejscowienia obwodów głosowania za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu, Ministerstwo SZ podjęło w styczniu 2023 r., zwracając się do wszystkich placówek/konsulów¹⁰⁷⁵ o dokonanie analizy możliwości utworzenia obwodów głosowania w okręgach konsularnych, w szczególności z uwzględnieniem zdolności obsłużenia przyjmowania zgłoszeń do spisu wyborców, skompletowania składów okw, przygotowania lokali wyborczych, ich wyposażenia i obsłużenia okw. W odpowiedzi na to wezwanie konsulowie do dnia 7 lutego 2023 r. przedstawili analizy dotyczące możliwości zorganizowania okw w ich okręgach konsularnych. W marcu 2023 r. Dyrektor DK przekazał wszystkim placówkom/konsulom¹⁰⁷⁶ wytyczne w zakresie optymalnej liczby głosujących za granicą w jednej okw, która nie powinna przekraczać 2,5-3 tys. osób. Zalecił również zintensyfikowanie działań mających na celu pozyskanie osób chętnych do pracy jako członkowie okw. Ponadto Ministerstwo SZ wydało wytyczne dotyczące wymogów odnośnie do postępowania

¹⁰⁷⁴ Dz. U. poz. 1884, ze zm.; dalej także: *rozporządzenie z dnia 14 września 2023 r.*

¹⁰⁷⁵ Claris znak DK.324.1.2023/2/978 z dnia 20 stycznia 2023 r. podpisany przez Dyrektora DK.

¹⁰⁷⁶ Claris znak DK.324.7.2023/1/178 z dnia 17 marca 2023 r.

z kartami do głosowania, tj. sposobu drukowania, opieczutowania itp.¹⁰⁷⁷ W dniu 12 października 2023 r. Ministerstwo SZ przypomniało wszystkim placówkom konsularnym o najważniejszych powinnościach związanych z wyborami, w tym m.in. o obowiązkowym wyposażeniu lokali wyborczych, obowiązkach przekazywania protokołów z głosowania, postępowaniu ze spisem wyborców oraz z dokumentacją wytworzoną w trakcie głosowania.¹⁰⁷⁸

(akta kontroli str. 15-23, 185-422, 883-894, 912-914)

W dniu 1 czerwca 2023 r. Ministerstwo SZ zwróciło się¹⁰⁷⁹ do 35 placówek¹⁰⁸⁰, na terenie których zamieszkuje najwięcej obywateli polskich mogących być zainteresowanymi udziałem w głosowaniu, o przygotowanie zestawień obwodów głosowania w tych okręgach konsularnych, ze wskazaniem miast, w których obwody powinny zostać utworzone oraz ewentualnych adresów siedzib okw (w przypadku, gdy adresy te są już znane). Zwrócono uwagę, że optymalna liczba uprawnionych do głosowania w obwodzie nie powinna przekraczać 2-2,5 tys. osób. Podkreślono także, że propozycje dotyczące liczby oraz usytuowania okw powinny uwzględniać czynniki związane z możliwościami operacyjnymi urzędów konsularnych. W odpowiedzi urzędy konsularne do dnia 14 czerwca 2023 r. przedstawiły dane dotyczące rozlokowania okw wraz z szacowaną liczbą osób uprawnionych do głosowania.

(akta kontroli str. 15-23, 423-558)

W dniu 11 sierpnia 2023 r.¹⁰⁸¹ Ministerstwo SZ zwróciło się¹⁰⁸² do wszystkich placówek/konsulów o przedłożenie wykazu planowanych do utworzenia w okręgach konsularnych okw wraz z podaniem adresów ich siedzib. Placówki konsularne, na terenie których zostały utworzone okw, przesyłały do DK informacje o adresach siedzib okw do dnia 22 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli str. 15-23, 559-881)

Powyższe informacje stanowiły podstawę do wydania przez Ministra SZ, po zasięgnięciu opinii PKW¹⁰⁸³, ww. *rozporządzenia z dnia 14 września 2023 r.* Rozporządzenie to – w związku z informacjami przekazywanymi przez konsulów, a także analizami przedstawianymi przez Pełnomocnika – było zmieniane trzykrotnie w dniach: 30 września 2023 r.¹⁰⁸⁴, 6 października 2023 r.¹⁰⁸⁵ i 12 października 2023 r.¹⁰⁸⁶ Zmiany polegały na uaktualnieniu adresów wybranych siedzib okw, a także utworzeniu dodatkowych 15 okw w miejscowościach, w których znacząco zwiększyła się liczba obywateli polskich zainteresowanych udziałem w wyborach¹⁰⁸⁷. Uzasadnieniem dla utworzenia nowych okw w tych miejscowościach była obawa, że liczba zapisanych wyborców przekroczy bezpieczny próg pozwalający zakładać, że dotychczas ustalone okw zdołają w terminie ustalonym w *Kodeksie wyborczym* (24 godziny od zakończenia głosowania w obwodzie) ustalić wyniki głosowania

¹⁰⁷⁷ Claris znak DK.324.54.2023/1/671 z dnia 4 października 2023 r.

¹⁰⁷⁸ Claris znak DK.324.61.2023/1/702 z dnia 12 października 2023 r.

¹⁰⁷⁹ Claris znak DK.324.20.2023/1/357 z dnia 1 czerwca 2023 r., podpisany przez Dyrektora DK.

¹⁰⁸⁰ M.in. do placówek konsularnych w następujących krajach: Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republika Federalna Niemiec, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, Republika Włosa.

¹⁰⁸¹ Po ogłoszeniu postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 sierpnia 2023 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej na dzień 15 października 2023 r.

¹⁰⁸² Claris znak DK.324.34.2023/1/489 z dnia 11 sierpnia 2023 r., podpisany przez Dyrektora DK.

¹⁰⁸³ Pismo Przewodniczącego PKW z dnia 12 września 2023 r., znak ZPOW.023.25.2023.

¹⁰⁸⁴ Dz. U. poz. 2082.

¹⁰⁸⁵ Dz. U. poz. 2141.

¹⁰⁸⁶ Dz. U. poz. 2197.

¹⁰⁸⁷ Dotyczyło to następujących państw: Królestwo Niderlandów, Republiki Portugalskiej, Republiki Federalnej Niemiec, Konfederacji Szwajcarskiej, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

i przekazać protokoły Okręgowej Komisji Wyborczej w Warszawie. Zmiana rozporządzenia z dnia 12 października 2023 r. dotyczyła rezygnacji z obwodu głosowania w Państwie Izrael (Tel Awiw) z uwagi na tamtejsze działania zbrojne. Ostatecznie utworzono 416 obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 r., przy czym 163 okw zostało umiejscowionych w siedzibach placówek zagranicznych nadzorowanych przez Ministra SZ¹⁰⁸⁸, a 253 okw znajdowało się poza placówkami zagranicznymi RP (w lokalach wynajętych na czas przeprowadzenia głosowania oraz czynności z nim związanych).

(akta kontroli str. 15-23, 39-184, 835-881, 890-897, 904-920, 1113-1124)

Minister SZ Szymon Szykowski vel Sęk wyjaśnił¹⁰⁸⁹, że konsulowie z państw, w których nie zostały utworzone obwody głosowania nie sygnalizowali ani przed podjęciem decyzji, ani po jej podjęciu zgłaszania zainteresowania udziałem w głosowaniu przez przebywających na terytorium tych państw obywateli polskich. Nie utworzono również okw w krajach dodatkowej akredytacji, tj. tych, w których brak jest siedziby przedstawicielstwa dyplomatycznego czy urzędu konsularnego kierowanego przez zawodowego konsula. Minister SZ wyjaśnił ponadto, że zrezygnowano z utworzenia obwodów do głosowania we wszystkich okręgach konsularnych w Ukrainie – z powodu toczących się działań wojennych i potencjalnego niebezpieczeństwa dla osób będących członkami komisji oraz osób biorących udział w głosowaniu, a także w Federacji Rosyjskiej (w okręgach konsularnych: Irkuck, Królewiec i Sankt Petersburg) oraz Białorusi (w okręgach konsularnych Brześć i Grodno) – ze względów bezpieczeństwa oraz z uwagi na możliwość zwiększenia incydentów/prowokacji zarówno względem wyborców, jak i komisji. Minister SZ wskazał, że przy podejmowaniu decyzji o odstąpieniu od wyznaczenia okw na terenie Ukrainy oraz ww. okręgów konsularnych Federacji Rosyjskiej i Białorusi wzięto pod uwagę opinię Agencji Wywiadu¹⁰⁹⁰.

(akta kontroli str. 365-367, 915-918, 2382, 2489-2491)

W stosunku do liczby okw utworzonych w celu zapewnienia możliwości głosowania obywatelom RP przebywającym za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu w 2019 r.¹⁰⁹¹, w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 r. utworzono 96 więcej okw, tj. 416 okw. Liczba okw uległa zwiększeniu w szczególności w okręgach konsularnych, w których było największe skupisko obywateli polskich oraz wystąpiło największe zainteresowanie udziałem w wyborach, tj. w:

- Wielkiej Brytanii – utworzono 77 okw, tj. o 24 okw więcej w stosunku do 2019 r. (53 okw), np. w londyńskim okręgu konsularnym zostało utworzonych 43 okw (15 więcej niż w 2019 r.), a w samym Londynie utworzono 19 okw (osiem więcej niż w 2019 r.);
- Niemczech – utworzono 47 okw, tj. o 24 okw więcej w stosunku do 2019 r. (23 okw); została zwiększona liczba okw w berlińskim, kolońskim, hamburskim, monachijskim okręgu konsularnym;
- Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej – utworzono 52 okw, tj. o cztery okw więcej w stosunku do 2019 r. (48 okw);

¹⁰⁸⁸ Za placówkę zagraniczną uznano: siedzibę przedstawicielstwa dyplomatycznego, urzędu konsularnego kierowanego przez konsula zawodowego, instytutu polskiego, stałego przedstawicielstwa przy organizacji międzynarodowej, siedzibę urzędu konsularnego RP kierowanego przez konsula honorowego.

¹⁰⁸⁹ Pismo znak BKA.080.4.2023.62 z dnia 28 listopada 2023 r.

¹⁰⁹⁰ Pismo Agencji Wywiadu znak AW-BB-3478/2023 z dnia 24 sierpnia 2023 r..

¹⁰⁹¹ W wyborach do Sejmu i Senatu w 2019 r. utworzonych było za granicą 320 obwodów głosowania – rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 12 września 2019 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i do Senatu w 2019 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą (Dz. U. poz. 1767, ze zm.).

- Holandii – utworzono 13 okw, tj. o osiem okw więcej w stosunku do 2019 r. (pięć okw);
- Hiszpanii – utworzono 15 okw, tj. o sześć okw więcej w stosunku do 2019 r. (dziewięć okw);
- Norwegii – utworzono 11 okw, tj. o dwie okw więcej w stosunku do 2019 r. (dziewięć okw);
- Irlandii – utworzono 11 okw, tj. o trzy okw więcej w stosunku do 2019 r. (osiem okw);
- Belgii – utworzono 11 okw, tj. o cztery okw więcej w stosunku do 2019 r. (siedem okw);
- Francji – utworzono 18 okw, tj. o pięć okw więcej w stosunku do 2019 r. (13 okw);
- Włoszech – utworzono osiem okw, tj. o pięć okw więcej w stosunku do 2019 r. (trzy okw);
- Szwecji – utworzono pięć okw, tj. o dwie okw więcej w stosunku do 2019 r. (trzy okw).

(akta kontroli str. 39-184)

W czerwcu 2023 r. Ministerstwo SZ zainicjowało również proces legislacyjny dotyczący wydania przez Ministra SZ rozporządzenia w sprawie spisu wyborców sporządzanego i aktualizowanego przez konsula, stanowiącego realizację upoważnienia ustawowego zawartego w art. 35 § 4 *Kodeksu wyborczego*. Minister SZ wydał przedmiotowe rozporządzenie w dniu 31 sierpnia 2023 r.¹⁰⁹² w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji oraz po zasięgnięciu opinii PKW. Rozporządzenie to określało wzór spisu wyborców przebywających za granicą oraz sposób jego sporządzania i aktualizacji, a także wzór zaświadczenia o prawie do głosowania, sposób wydawania, odbioru i ewidencjonowania tych zaświadczeń.

(akta kontroli str. 1156-1161, 1225-1376)

W maju 2023 r. Ministerstwo SZ podjęło działania¹⁰⁹³ mające na celu oszacowanie kwoty kosztów zakupu niezbędnego wyposażenia lokali wyborczych¹⁰⁹⁴ w planowanych do utworzenia obwodach głosowania. W związku z przeprowadzonymi szacunkami w dniu 14 czerwca 2023 r. Dyrektor DK wystąpił z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na 2023 r., zaplanowanej na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum w wysokości 2 000,0 tys. zł, na zakup materiałów i usług związanych z wyborami do Sejmu i Senatu organizowanych w obwodach utworzonych za granicą¹⁰⁹⁵. Decyzją z dnia 10 lipca 2023 r.¹⁰⁹⁶ Minister Finansów zwiększył budżet części 45 (sprawy zagraniczne) o kwotę 2 000,0 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej¹⁰⁹⁷.

(akta kontroli str. 926-931, 1376-1414)

¹⁰⁹² Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 sierpnia 2023 r. w sprawie spisu wyborców sporządzanego i aktualizowanego przez konsula (Dz. U. poz. 1765).

¹⁰⁹³ Claris znak DK.324.16.2023/1/310 z dnia 11 maja 2023 r., skierowany do wszystkich placówek dyplomatycznych RP podpisany przez Dyrektora DK.

¹⁰⁹⁴ Np. urn wyborczych, parawanów, kabin, flag, godła.

¹⁰⁹⁵ Wniosek ten został parafowany przez Sekretarza Stanu ds. konsularnych oraz zaakceptowany przez Ministra SZ.

¹⁰⁹⁶ Decyzja znak MF/FS.4143.3.167.2023.MF.2501.

¹⁰⁹⁷ Pozycja nr 17 utworzonych rezerw celowych – środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum.

W sierpniu 2023 r. Ministerstwo SZ wystąpiło¹⁰⁹⁸ do kierowników przedstawicielstw dyplomatycznych o dokonanie szacunku kosztów zorganizowania wyborów w poszczególnych okręgach konsularnych i przesłanie preliminarza wydatków związanych z przeprowadzeniem głosowania. W związku z informacjami przedłożonymi przez przedstawicielstwa dyplomatyczne Dyrektor DK złożył w dniu 8 września 2023 r. wniosek o uruchomienie środków z rezerwy celowej w wysokości 12 300,0 tys. zł na przeprowadzenie i organizację głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu oraz referendum ogólnokrajowym w 2023 r. w obwodach utworzonych za granicą¹⁰⁹⁹. Decyzją z dnia 22 września 2023 r.¹¹⁰⁰ Minister Finansów zwiększył budżet części 45 o kwotę 12 300,0 tys. zł ze środków pochodzących z rezerwy celowej na przeprowadzenie i organizację głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu oraz w referendum ogólnokrajowym w obwodach utworzonych za granicą, w tym środki przeznaczone na: diety członków okw w kwocie 4 700,0 tys. zł; zakup materiałów – 5 300,0 tys. zł; podróże związane z organizacją wyborów – 1 500,0 tys. zł; wynagrodzenia bezosobowe – 800,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1225-1228, 1415-2336)

Koszt organizacji wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r. w obwodach głosowania utworzonych dla obywateli polskich przebywających za granicą wyniósł łącznie 9 598,4 tys. zł, w tym na: diety członków obwodowych komisji wyborczych – 3 892,2 tys. zł; zakup usług pozostałych (w tym głównie koszty na wynajem lokali na siedzibę okw) – 2 977,6 tys. zł; zakup materiałów i wyposażenia – 1 482,4 tys. zł; podróże związane z organizacją wyborów – 552,8 tys. zł; wynagrodzenia bezosobowe – 354,9 tys. zł; różnice kursowe wynikające z rozliczenia Ministerstwa SZ z placówkami zagranicznymi w kwocie 338,5 tys. zł. Natomiast koszt organizacji referendum ogólnokrajowego w 2023 r. wyniósł 542,9 tys. zł. Na kwotę tę składał się zakup materiałów niezbędnych do organizacji i przeprowadzenia głosowania w referendum ogólnokrajowym – 504,4 tys. zł oraz różnice kursowe wynikające z rozliczenia Ministerstwa SZ z placówkami zagranicznymi w kwocie 38,5 tys. zł. Najwyższe koszty przeprowadzenia wyborów w poszczególnych okw, zostały poniesione w takich krajach jak: Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania, Dania, Holandia¹¹⁰¹, w związku z umieszczeniem siedzib wielu okw w lokalach wynajętych na potrzeby zorganizowania głosowania.

(akta kontroli str. 2337-2352, 2385-2401)

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej Macieja Karasińskiego¹¹⁰² łączny koszt wyborów do Sejmu i Senatu przeprowadzonych w 2019 r. za granicą wyniósł 2 972,8 tys. zł. W tym m.in. koszty diet dla członków okw wyniósł 949,5 tys. zł, zakup usług pozostałych (w tym głównie koszty na wynajem lokali na siedzibę okw) – 1 000,8 tys. zł; zakup materiałów i wyposażenia – 457,2 tys. zł; podróże związane z organizacją wyborów – 324,0 tys. zł; wynagrodzenia bezosobowe – 194,3 tys. zł.

¹⁰⁹⁸ Claris znak DK.401.76.2023/1/490 z dnia 11 sierpnia 2023 r., skierowany do kierowników przedstawicielstw dyplomatycznych, podpisany przez Dyrektora DK.

¹⁰⁹⁹ Wniosek ten został zaakceptowany przez Ministra SZ.

¹¹⁰⁰ Decyzja znak MF/FS3.4143.3.279.2023.MF.4212.

¹¹⁰¹ Komisje, w których poniesiono najwyższe koszty: 1. Oslo – Norwegia, koszty ok. 92,2 tys. zł (nr obwodu wg. rozporządzenia z dnia 14 września 2023 r. – 220); 2. Malmö – Szwecja, koszty ok. 75,6 tys. zł (nr obwodu – 305); 3. Sztokholm – Szwecja koszty ok. 68,0 tys. zł (nr obwodu 303); 4. Londyn – Wielka Brytania koszty ok. 67,9 tys. zł (nr obwodu 339); 5. Göteborg – Szwecja koszty ok. 65,8 tys. zł (nr obwodu 304); 6. Arhus – Dania koszt ok 65,4 tys. zł (nr obwodu 57); 7,8,9,10. Amsterdam – Holandia koszty dla każdego z obwodów ok. 64,1 tys. zł (nr obwodów: 411, 168, 169, 403); 11, 12. Kopenhaga – Dania koszty odpowiednio ok. 60,0 tys. zł i 55,8 tys. zł (nr obwodów: 55,56); 13. Reykjavik – Islandia (nr obwodu 120).

¹¹⁰² Pismo znak BKA.080.4.2023.67 z dnia 5 grudnia 2023 r.

Koszt organizacji wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r. w porównaniu do wyborów w 2019 r. wzrósł o 6 625,6 tys. zł (wzrost o 222,9%). Największy wzrost kosztów miał miejsce w kategorii diety dla przewodniczących oraz członków okw, w której koszty wzrosły o 2 942,7 tys. zł, tj. o 309,9% z 949,5 tys. zł (2019 r.) do 3 892,2 tys. zł (2023 r.); w kategorii usługi pozostałe (w tym m.in. koszty najmu lokali na siedziby okw) wzrosły o 1 976,7 tys. zł, tj. o 197,5% z 1 000,8 tys. zł (2019 r.) do 2 977,6 tys. zł (2023 r.) oraz w kategorii materiały i wyposażenie wzrosły o 1 025,2 tys. zł, tj. o 224,3%, z 457,2 tys. zł (2019 r.) do 1 482,4 tys. zł (2023 r.).

Największy wzrost kosztów miał miejsce w krajach, w których Minister SZ utworzył w wyborach w 2023 r. większą liczbę obwodów w stosunku do roku 2019. Koszty w 12 krajach, w których głosowało najwięcej obywateli polskich w 2023 r. wzrosły do kwoty wynoszącej 7 205,1 tys. zł, tj. o 4 982,8 tys. zł (o 224,2%) w stosunku do kosztów wyborów w 2019 r. (2 222,3 tys. zł) W poszczególnych krajach wzrost ten przedstawiał się następująco:

- Wielka Brytania – wzrost kosztów o 206,7%, tj. o 1 637,6 tys. zł (koszty 2019 r. – 792,2 tys. zł, koszty 2023 – 2 429,8 tys. zł);
- Niemcy – wzrost kosztów o 315,7%, tj. o 854,2 tys. zł (koszty 2019 r. – 270,5 tys. zł, 2023 r. – 1 124,7 tys. zł);
- Stany Zjednoczone Ameryki Północnej – wzrost kosztów o 104,6%, tj. o 447,2 tys. zł (koszty 2019 r. – 427,4 tys. zł, 2023 r. – 874,5 tys. zł);
- Holandia – wzrost kosztów o 474,7%, tj. o 362,4 tys. zł (koszty 2019 r. – 76,3 tys. zł, 2023 r. – 438,7 tys. zł);
- Francja – wzrost kosztów o 238,7%, tj. o 311,2 tys. zł (koszty 2019 r. – 130,4 tys. zł, 2023 r. – 441,6 tys. zł.);
- Hiszpania – wzrost kosztów o 407,4%, tj. o 295,3 tys. zł (koszty 2019 r. – 72,5 tys. zł, 2023 r. – 367,8 tys. zł.);
- Norwegia – wzrost kosztów o 144,3%, tj. o 216,8 tys. zł (koszty 2019 r. – 150,2 tys. zł, 2023 r. – 367,1 tys. zł.);
- Belgia – wzrost kosztów o 352,0%, tj. o 201,1 tys. zł (koszty 2019 r. – 57,1 tys. zł, 2023 r. – 258,3 tys. zł.);
- Dania – wzrost kosztów o 379,5%, tj. o 176,8 tys. zł (koszty 2019 r. – 46,6 tys. zł, 2023 r. – 223,4 tys. zł);
- Włochy – wzrost kosztów o 456,4%, tj. o 173,1 tys. zł (koszty 2019 r. – 37,9 tys. zł, 2023 r. – 211,0 tys. zł.);
- Irlandia – wzrost kosztów o 194,9%, tj. o 169,5 tys. zł (koszty 2019 r. – 87,0 tys. zł, 2023 r. – 256,5 tys. zł.);
- Szwecja – wzrost kosztów o 185,7%, tj. o 137,5 tys. zł (koszty 2019 r. – 74,0 tys. zł, 2023 r. – 211,5 tys. zł.).

Koszty organizacji wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r. w powyżej wymienionych 12 krajach stanowiły 75,1%% całkowitych kosztów poniesionych na organizację tych wyborów.

Średni koszt organizacji i przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r. w jednej okw utworzonej za granicą wyniósł 23,1 tys. zł¹¹⁰³. Natomiast koszt przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu w 2019 r. dla jednej okw utworzonej za granicą wyniósł 9,3 tys. zł¹¹⁰⁴. Z kolei średni koszt głosowania jednej osoby za granicą

¹¹⁰³ 9 598,4 tys. zł/ 416 okw.

¹¹⁰⁴ 2 972,8 tys. zł /320 okw.

w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 r. wyniósł 16,9 zł¹¹⁰⁵, a wyborach do Sejmu i Senatu w 2019 r. średni koszt głosowania jednej osoby za granicą wyniósł 9,5 zł¹¹⁰⁶.

(akta kontroli str. 2493-2502, 2549-2558)

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Rafał Wiśniewski wyjaśnił¹¹⁰⁷, że tak znaczący wzrost kosztów organizacji wyborów za granicą wynikał z tego, że utworzono znacznie więcej obwodów do głosowania (2019 – 320 okw, 2023 – 416 okw), a także z większej liczby osób zainteresowanych oddaniem głosu i osób, które ostatecznie wzięły udział w wyborach. Utworzenie większej liczby okw przełożyło się na znacznie większe wydatki związane z wynajmem lokali na siedziby okw i wyposażenie tych lokali. Znaczącą pozycję w kosztach ogółem stanowiły diety dla członków okw, których było znacznie więcej niż w wyborach w 2019 r. Zmianie uległy także przepisy i zasady wynagradzania członków okw, polegające na zwiększeniu mnożnika dla ustalenia diety członka okw. Wskazał ponadto na zjawisko inflacji, które dotknęło większość państw i również przyczyniło się do zwiększenia kosztów organizacji wyborów za granicą.

(akta kontroli str. 2493-2501)

W dniu 15 września 2023 r. Ministerstwo SZ udostępniło system (serwis) teleinformatyczny *eWybory* służący do rejestracji wyborców zgłaszających chęć głosowania za granicą¹¹⁰⁸. Natomiast konsulom udostępniono i zapewniono funkcjonowanie wydzielonej sieci umożliwiającej dostęp do Centralnego Rejestru Wyborców¹¹⁰⁹, co było zgodne z art. 18 § 6 *Kodeksu wyborczego*.

(akta kontroli str. 1225-1235, 2353-2381)

Zarówno Ministerstwo SZ, jak i konsulowie, głównie poprzez strony internetowe i media społecznościowe przekazywali informacje dotyczące wyborów przeprowadzanych za granicą, w tym informacje o sposobach zgłaszania się do spisu wyborców sporządzanego przez konsula. Ministerstwo SZ w dniu 8 września 2023 r. przekazało informacje oraz wytyczne dla konsulów dotyczące zasad komunikowania kwestii dotyczących organizacji wyborów¹¹¹⁰. Wskazano m.in. na miejsce publikacji informacji dotyczących całego procesu dotyczącego głosowania za granicą, wraz z rekomendacją zamieszczenia linku do tych informacji na stronach wszystkich konsulatów. Placówki zostały zobowiązane do utworzenia na swoich stronach zakładki pn. *Wybory i Referendum 2023*, gdzie miały być umieszczane wszystkie niezbędne informacje dotyczące wyborów i procesu głosowania, wraz z aktualizacją tych informacji. Ministerstwo SZ przekazało placówkom wzory grafik dotyczących wyborów do wykorzystania na stronach internetowych i w mediach społecznościowych placówek zagranicznych.

(akta kontroli str. 883-914, 2493-2531)

Minister SZ Szymon Szykowski vel Sęk wyjaśnił¹¹¹¹, że obywatel, który w związku z przebywaniem za granicą w dniu wyborów chciał dopisać się do spisu wyborców

¹¹⁰⁵ Za granicą zagłosowało 569 392 osób (liczba oddanych głosów w wyborach do Sejmu)). Źródło: Wyniki głosowania w *eWyborach* do Sejmu w 2023 r. (pkw.gov.pl).

<https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pow/149900>.

¹¹⁰⁶ Za granicą zagłosowało 314 261 osób. (ilość oddanych głosów w wyborach do Sejmu). Źródło: Wyniki wyborów 2019 do Sejmu RP| Zagranica (pkw.gov.pl.)

<https://sejmsenat2019.pkw.gov.pl/sejmsenat2019/pl/wyniki/sejm/pow/149900>

¹¹⁰⁷ Pismo znak BKA.080.4.2023.89 z dnia 25 stycznia 2024 r.

¹¹⁰⁸ <https://ewybory.msz.gov.pl>.

¹¹⁰⁹ Centralny Rejestr Wyborców prowadzony jest przez ministra właściwego do spraw informatyzacji, zwany dalej: CRW.

¹¹¹⁰ Claris z dnia 8 września 2023 r. znak DK.324.41.2023/1/573 podpisany przez Dyrektora DK.

¹¹¹¹ Pismo znak BKA.080.4.2023.62 z dnia 28 listopada 2023 r.

prowadzonego przez właściwego terytorialnie konsula, po otwarciu strony głównej serwisu *eWybory* otrzymywał ogólną informację dotyczącą sposobu dokonania zapisu (obejmującą wymagane dane, właściwość terytorialną konsula, alternatywne sposoby wnioskowania o ujęcie w spisie wyborców, warunki głosowania i inne informacje związane z wyborami). Następnie mógł rozpocząć właściwą rejestrację używając do tego odpowiedniego linku, w trakcie której dokonywał wyboru kraju oraz okw. Podczas wyboru obwodu zainteresowany widział adres siedziby okw oraz liczbę zarejestrowanych w niej dotychczas wyborców. Minister SZ podał, że celem wprowadzenia takiej funkcjonalności było zapobieganie ewentualnym kolejkom w dniu głosowania. Podczas zapisu następowała automatyczna komunikacja z Systemem Rejestrów Państwowych weryfikująca poprawność podanych danych¹¹¹². Obywatel następnie podawał swoje dane adresowe. W ostatnim etapie rejestracji pojawiała się podsumowanie danych (z możliwością cofnięcia i modyfikacji), a wybranie opcji „Wyślij wniosek” skutkowało skierowaniem do weryfikacji w CRW. Wyborca po podaniu danych uwierzytelniających miał możliwość sprawdzenia statusu wniosku. W przypadku powodzenia pojawiał się komunikat potwierdzający skuteczną rejestrację w spisie wyborców danego konsula oraz istniała możliwość pobrania potwierdzenia rejestracji¹¹¹³. Jeśli weryfikacja okazała się negatywna (np. z powodu pobranego już uprzednio zaświadczenia o prawie do głosowania, utraty praw wyborczych), rejestracja nie dochodziła do skutku.

Osoby zainteresowane głosowaniem w wyborach za granicą mogły złożyć również wniosek o dopisanie do spisu wyborców w formie pisemnej (papierowej) z własnoręcznym podpisem, osobiście oraz korespondencyjnie, a także za pośrednictwem poczty elektronicznej z załączonym skanem lub fotografią podpisanego własnoręcznie wniosku (formularz wniosku dostępny był na stronach internetowych placówek zagranicznych). W takiej sytuacji rejestracji w systemie *eWybory* dokonywał pracownik urzędu konsularnego z panelu administracyjnego systemu *eWybory*, a wniosek otrzymywał odpowiedni komentarz („dodano z poziomu systemu”).

Obywatel miał prawo do wielokrotnej zmiany miejsca głosowania, zarówno w kraju, jak i za granicą, w dowolnym momencie w okresie przewidzianym w *Kodeksie wyborczym*.

(akta kontroli str. 906-910, 1225-1235)

Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej Rafał Wiśniewski wskazał¹¹¹⁴, że podczas wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r. w związku z utworzeniem CRW oraz integracją systemu *eWybory* z CRW konsulowie mieli do wykorzystania nowe funkcjonalności systemu *eWybory*, takie jak:

- automatyzacja procesu dopisywania wyborców do spisu, bez konieczności indywidualnej akceptacji wniosków i ręcznej weryfikacji wyborców;
- automatyzacja procesu skreślania ze spisu wyborców na podstawie zmian o osobie głosującej w obwodzie zagranicznym odnotowanych w CRW (zgłoszenie się do spisu wyborców w kraju, utrata praw wyborczych, pobranie zaświadczenie o prawie do głosowania);

¹¹¹² W przypadku rozbieżności użytkownik otrzymywał komunikat o niezgodności danych (bez wskazania, w której z podanych danych niezgodność występuje – ze względu na kwestie bezpieczeństwa danych) wraz z informacją o konieczności ich poprawienia lub dokończenia rejestracji alternatywnymi sposobami w kontakcie z konsulem.

¹¹¹³ W przypadku wcześniejszego podania adresu poczty elektronicznej wyborca otrzymywał stosowną wiadomość.

¹¹¹⁴ Pismo znak BKA.080.4.2023.89z dnia 25 stycznia 2024 r.

- możliwość wygenerowania i wysłania do wybranego wyborcy powiadomienia mailowego, wskazującego na konieczność uzupełnienia danych adresowych;
- możliwości przygotowania i wysyłki informacyjnych wiadomości e-mail do wybranych grup wyborców (do obywateli, którzy zgłosili zamiar głosowania w określonym obwodzie lub kraju);
- dostęp do zestawienia wyborców wpisanych do spisu, których dokument tożsamości traci ważność przed dniem głosowania;
- możliwość weryfikacji w CRW wpisów dotyczących wyborców głosujących w obwodzie głosowania za granicą pod kątem ewentualnych zmian, jakie nastąpiły po przygotowaniu spisu wyborców, celem dokonania wymaganych aktualizacji (zmiana obwodu głosowania, pobranie zaświadczenia, utrata praw wyborczych).

Ponadto system *eWybory* zyskał nowe funkcjonalności możliwe do wykorzystania przez obywateli, tj.:

- zmiana miejsca głosowania poza granicami kraju przez wyborcę dopisanego do spisu wyborców prowadzonego przez konsula;
- aktualizacja przez zarejestrowanego wyborcę danych adresowych za granicą;
- udostępnienie danych statystycznych dotyczących rejestracji wniosków w systemie (liczba wniosków ogólnie, w podziale na kraje, okręgi konsularne i obwody głosowania).

(akta kontroli str. 2493-2501)

Liczba wyborców uprawnionych do głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 r. w okw za granicą (umieszczonych w spisie, z uwzględnieniem dodatkowych formularzy) w chwili zakończenia głosowania wynosiła 636 099 osób. W głosowaniu za granicą w wyborach do Sejmu wzięło udział 574 673 osób (liczba kart ważnych wyjętych z urn – głosy ważne i głosy nieważne w liczbie 5 281 głosów), natomiast w wyborach do Senatu 573 159 osób (liczba kart ważnych wyjętych z urn – głosy ważne i głosy nieważne w liczbie 18 757 głosów), w tym odpowiednio 29 351 osób w wyborach do Sejmu i 29 439 osób w wyborach do Senatu na podstawie przedstawionego zaświadczenia o prawie do głosowania¹¹¹⁵.

W wyborach do Sejmu w 2019 r. we wszystkich obwodach utworzonych za granicą oddano 314 261 głosów ważnych, a w wyborach do Senatu oddano 309 006 głosów ważnych.

Państwa, w których w wyborach do Sejmu w 2023 r. oddano najwięcej głosów, to: 1. Wielka Brytania (144,4 tys. ważnych głosów w wyborach, wzrost w stosunku do 2019 r. o 55,7 tys. ważnych głosów); 2. Niemcy (101,5 tys., wzrost o 55,3 tys.); 3. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (43,6 tys., wzrost o 14,0 tys.); 4. Holandia (32,7 tys., wzrost o 18,8 tys.); 5. Hiszpania (25,1 tys., wzrost o 15,5 tys.); 6. Norwegia (23,9 tys., wzrost o 10,9 tys.); 7. Irlandia (22,8 tys., wzrost o 9,6 tys.); 8. Belgia (19,6 tys., wzrost o 7,9 tys.); 9. Francja (18,9 tys., wzrost o 7,8 tys.); 10. Włochy (15,6 tys., wzrost 9,4 tys.); 11. Szwecja (13,8 tys., wzrost o 7,4 tys.).

W obwodach głosowania utworzonych za granicą konsulowie powołali okw w składach liczących od pięciu do 13 osób, co było zgodne z art. 182 § 2 pkt 1 i 2 *Kodeksu wyborczego*. We wszystkich okw utworzonych za granicą liczba osób będących członkami okw wyniosła 4 043. Liczba osób wpisanych do spisu wyborców

¹¹¹⁵ Źródło: Wyniki głosowania w wyborach do Sejmu w 2023 r. (pkw.gov.pl); <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/sejm/wynik/pow/149900>; Wyniki głosowania w wyborach do Senatu w 2023 r. (pkw.gov.pl); <https://sejmsenat2023.pkw.gov.pl/sejmsenat2023/pl/senat/wynik/pow/149900>.

w dniu głosowania (wyborców zapisanych poprzez aplikację *eWybory* oraz na podstawie zaświadczeń przedstawionych okw) w poszczególnych okw wynosiła od 18 osób¹¹¹⁶ do 3568 osób¹¹¹⁷.

(akta kontroli str. 2337-2352, 2384-2401)

Wszystkie okw utworzone za granicą, w których przeprowadzono głosowanie, przesyłały protokoły wyników w ciągu 24 godzin od dnia zakończenia głosowania. Nie wystąpiła wobec tego sytuacja opisana w art. 230 § 2 *Kodeksu wyborczego*, który przewiduje, że jeżeli właściwa okręgowa komisja wyborcza nie uzyska wyników głosowania w obwodach głosowania za granicą albo na polskich statkach morskich w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania, o którym mowa w art. 39 § 6¹¹¹⁸, głosowanie w tych obwodach uważa się za niebyłe.

W okresie bezpośrednio poprzedzającym głosowanie, jak i w czasie, w którym odbywało się głosowanie, pracownicy Ministerstwa SZ pełnili dyżury, podczas których służyli pomocą zarówno konsulom, jak i członkom okw w razie wystąpienia ewentualnych problemów związanych z głosowaniem.

(akta kontroli str. 882, 2402-2425)

Minister SZ oraz osoby odpowiedzialne realizując zadanie organizacji okw oraz głosowania za granicą współpracowali z organami wyborczymi, w tym z PKW oraz KBW, w wyjaśnianiu wątpliwości dotyczących uregulowań prawnych wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących oraz uchwał PKW. Organy wyborcze brały udział w opiniowaniu projektów ww. rozporządzeń wydawanych przez Ministra SZ. PKW ponadto kierowała do Ministra SZ wnioski¹¹¹⁹ o podjęcie działań skutkujących zwiększeniem liczby obwodów głosowania za granicą w związku z rosnącym zainteresowaniem udziałem w wyborach obywateli polskich mieszkających za granicą oraz w związku z uwagami i zastrzeżeniami wyborców dotyczącymi zbyt małej liczby obwodów i zbyt dużej liczby wyborców przypadających na jeden obwód. Minister SZ w odpowiedzi na przedstawione postulaty odpowiedział¹¹²⁰, że w MSZ trwały prace mające na celu zwiększenie liczby okw o ok. 20-25% w stosunku do liczby okw utworzonych w wyborach w 2019 r., a w okręgach konsularnych, w których spodziewana miała być największa liczba osób głosujących zaplanowano utworzenie o około 40-50% więcej okw. Ponadto PKW i KBW przesyłała do MSZ sprawy dotyczące kwestii głosowania za granicą, kierowane przez obywateli. Pracownicy DK odpowiadali bezpośrednio nadawcom tych wiadomości na zgłaszane uwagi i postulaty.

(akta kontroli str. 967-977, 2464-2468, 2566)

Do MSZ swoje wnioski kierowali również Przewodniczący Komisji ds. Łączności z Polakami za Granicą Sejmu RP oraz Przewodniczący Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą Senatu RP. Zarówno Przewodniczący Komisji Sejmowej, jak i Senackiej rekomendowali zwiększenie liczby okw, w szczególności w krajach, w których są największe skupiska Polaków. Zwracali się również o przedłożenie informacji na temat stanu przygotowań do przeprowadzenia wyborów za granicą. Przewodniczący Komisji Sejmowej wskazywał ponadto na miejsca i liczbę dodatkowych okw, które zostały zgłoszone przez środowiska polonijne. W odpowiedzi

¹¹¹⁶ Okw zlokalizowana w Mongolii – Ulan Bator.

¹¹¹⁷ Okw zlokalizowana w Wielkiej Brytanii – Ilford.

¹¹¹⁸ Głosowanie w obwodach głosowania utworzonych na polskich statkach morskich oraz za granicą odbywa się między godziną 7⁰⁰ a 21⁰⁰ czasu miejscowego w każdym dniu głosowania. Jeżeli głosowanie miałoby być zakończone w dniu następnym po dniu głosowania w kraju, głosowanie przeprowadza się w dniu poprzedzającym.

¹¹¹⁹ Pismo Przewodniczącego PKW z dnia 13 kwietnia 2023 r., skierowane do Ministra SZ.

¹¹²⁰ Pismo Ministra SZ znak DK.324.30.2023/1 z dnia 19 lipca 2023 r.

na pismo Przewodniczącego Komisji Senackiej Sekretarz Stanu w MSZ¹¹²¹ zapewnił, że zaplanowany jest wzrost liczby okw do około 400, a także wskazał na jakim etapie są prace dotyczące organizacji okw za granicą. W odpowiedzi skierowanej do Przewodniczącego Komisji Sejmowej, Pełnomocnik Ministra SZ ds. wyborów¹¹²² podał, na jakim etapie są prace legislacyjne związane z wydaniem rozporządzenia Ministra SZ w sprawie utworzenia obwodów głosowania za granicą. Odniósł się również szczegółowo do zaproponowanego ulokowania okw w poszczególnych państwach, wskazując, w podziale na państwa i okręgi konsularne, w jakim stopniu zwiększyła się liczba okw w stosunku do wyborów do Sejmu i Senatu w 2019 r. Ponadto przedstawiciel Ministerstwa SZ, najczęściej Sekretarz Stanu Piotr Wawrzyk, brał udział w posiedzeniach Komisji Sejmowej, których przedmiotem była organizacja wyborów za granicą. Przedstawiciel MSZ brał również udział w posiedzeniach Komisji Senackiej, podczas których była poruszana problematyka wyborów za granicą w 2023 r. Minister SZ odpowiadał także na szereg interpelacji poselskich związanych z organizacją i przeprowadzeniem głosowania w okw utworzonych za granicą. Głównym zagrożeniem dostrzeganym przez parlamentarzystów były kwestie konieczności zliczenia głosów w ciągu 24 godzin od zakończenia głosowania i ewentualnego niespełnienia tego warunku przez członków okw (art. 230 § 2 *Kodeksu wyborczego*). Minister SZ w odpowiedziach na interpelacje wskazywał, że MSZ podejmuje działania mające na celu zwiększenie liczby okw, aby nie doszło do sytuacji niezliczenia głosów w ciągu 24 godzin od momentu zakończenia głosowania.

(akta kontroli str. 935-956, 978-1065)

Ponadto Sekretarz Stanu MSZ udzielił odpowiedzi¹¹²³ na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, zapewniając, że w MSZ toczą się prace mające na celu prawidłowe przygotowanie i przeprowadzenie wyborów za granicą. Zapewnił w nim, że zarówno MSZ, jak i konsulowie w poszczególnych państwach podejmują działania w celu zapewnienia maksymalnego dostosowania zarówno liczby, jak i lokalizacji obwodów do głosowania.

(akta kontroli str. 935-938, 957-966)

Z informacji uzyskanych¹¹²⁴ przez NIK od Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wynika, że do Sądu Najwyższego wpłynęło (za pośrednictwem konsulów RP) ogółem osiem protestów przeciwko ważności wyborów do Sejmu i Senatu w 2023 r., organizowanych i przeprowadzanych w okw zlokalizowanych za granicą¹¹²⁵. Sąd Najwyższy jeden protest pozostawił bez rozpoznania¹¹²⁶, sześciu protestom nie nadał dalszego biegu¹¹²⁷, a w jednym przypadku uznał protest za bezzasadny¹¹²⁸.

(akta kontroli str. 2559-2565)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹²¹ Pismo Sekretarza Stanu w MSZ znak DK.324.12.2023/2 z dnia 25 kwietnia 2023 r. do Przewodniczącego Komisji Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą Senatu RP

¹¹²² Pismo Pełnomocnika Ministra SZ ds. wyborów znak DK.324.43.2023/1 z dnia 13 września 2023 r.

¹¹²³ Pismo Sekretarza Stanu w MSZ (brak daty na piśmie) do Zastępcy Rzecznika Praw Obywatelskich, znak DK.324.43.2023/6.

¹¹²⁴ Pismo Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego do Prezesa NIK znak BSA III.071.126.2023 z dnia 06 grudnia 2023 r.

¹¹²⁵ Sześć dotyczących okw zlokalizowanych w Europie (cztery z okw w Austrii oraz dwa z okw w Manchester), jeden ze Stanów Zjednoczonych (okw z Los Angeles), jeden z Australii (okw w Sydney).

¹¹²⁶ Sygn. akt I NSW 628/23.

¹¹²⁷ Sygn. akt: I NSW 302/23, I NSW 80/23, I NSW 81/23, I NSW 82/23, I NSW 803/23, I NSW 626/23.

¹¹²⁸ Sygn. akt I NSW 99/23.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność związaną z organizacją w 2023 r. obwodów głosowania za granicą. Minister SZ zapewnił warunki organizacyjne i kadrowe dla realizacji obowiązków związanych z przygotowaniem głosowania za granicą w wyborach do Sejmu i Senatu i w referendum ogólnokrajowym w 2023 r., w tym dokonał podziału zadań i wyznaczył osoby odpowiedzialne za realizację tych zadań. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra SZ mające na celu utworzenie obwodów głosowania za granicą, tj. wydanie rozporządzenia (i jego zmian) w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach do Sejmu i Senatu w 2023 r. dla obywateli polskich przebywających za granicą oraz w sprawie spisu wyborców sporządzanego przez konsula. Działania mające na celu wyznaczenie obwodów głosowania zostały rozpoczęte w okresie pozwalającym na terminowe wydanie *rozporządzenia z dnia 14 września 2023 r.*, a po jego wydaniu Minister SZ na bieżąco reagował w celu zwiększenia liczby okw w okręgach konsularnych, w których występowało duże zainteresowanie wyborami, dokonując zmian tego aktu. Minister SZ we współpracy ze służbami konsularnymi oraz DK utworzył ostatecznie 416 obwodów do głosowania za granicą (96 obwodów więcej w stosunku do wyborów do Sejmu i Senatu w 2019 r.), wychodząc naprzeciw postulatowi zgłaszanemu przez PKW, Rzecznika Praw Obywatelskich, właściwe Komisje Sejmu i Senatu RP, parlamentarzystów, a także środowisk polonijnych, mających na celu zwiększenie dostępności głosowania dla obywateli przebywających za granicą.

Ministerstwo SZ w odpowiednim terminie podjęło działania mające na celu oszacowanie kosztów organizacji wyborów i przeprowadzenia głosowania za granicą, występując we właściwym czasie o środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa, przeznaczonej na organizację wyborów. Ministerstwo SZ udostępniało informacje na swojej stronie internetowej oraz w mediach społecznościowych, dotyczące zarówno sposobu zgłoszenia chęci udziału w głosowaniu, jak i samego procesu głosowania oraz wszelkich niezbędnych informacji dotyczących wyborów do Sejmu i Senatu oraz referendum ogólnokrajowego organizowanych w okw umieszczonych za granicą. Ministerstwo SZ zobowiązało również placówki dyplomatyczne do umieszczania takich informacji na stronach internetowych tych placówek.

Pracownicy Ministerstwa SZ w okresie bezpośrednio poprzedzającym głosowanie, jak i w czasie przeznaczonym na głosowanie oraz do momentu zatwierdzania protokołów głosowania przez organy wyborcze, pełnili dyżury w celu udzielania pomocy w przypadku wystąpienia ewentualnych problemów związanych z głosowaniem i przekazywaniem wyników.

Osoby z kierownictwa Ministerstwa SZ, odpowiedzialne za działania związane z wyborami za granicą, współpracowały z innymi organami, takimi jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Komisja Łączności z Polakami za Granicą Sejmu RP, Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą Senatu RP, Przewodniczący PKW oraz Szef KBW, w tym odpowiadały na podnoszone przez nie kwestie związane z wyborami.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi dotyczące kontrolowanej działalności:

Uwagi

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wobec liczby i skali nieprawidłowości w badanej działalności oraz znaczących dysfunkcji w działaniu państwa w badanym okresie, które spowodowały istotne i bezprecedensowe zagrożenie dla interesów Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwa obywateli, niezbędne jest niezwłoczne, wieloaspektowe i perspektywiczne przystąpienie, w koniecznym zakresie także w porozumieniu z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, innymi państwami-członkami strefy Schengen oraz pozostałymi partnerami międzynarodowymi, do wypracowania ram polityki migracyjnej i polityki wizowej, wzmocnienia polskiej służby konsularnej, wypracowania mechanizmów powiązania procedur wizowych i pobytowych z faktycznym zamiarem wykonywania i wykonywaniem celu, dla którego nastąpiło uzyskanie wizy, zintensyfikowania działalności wykrywczej w sferze działalności podmiotów trudniących się wystawianiem w celach zarobkowych dokumentów mających stanowić późniejszą podstawę uzyskiwania dokumentów wizowych, jak również wdrożenia procesów monitorowania dalszego spełniania przesłanek, które legły u podstaw wydania wizy, przez osoby, które uzyskały je w wyniku działalności polskich służb konsularnych. Powyższe działania uwzględniać muszą interes państwa i bezpieczeństwo publiczne, uzasadnione potrzeby polskiego rynku pracy i przedsiębiorców w obszarach i specjalnościach istotnych dla pożądanego kierunku rozwoju gospodarczego, dobro współpracy międzynarodowej w ujęciu bilateralnym i multilateralnym, jak również wsłuchiwać się w głos polskiej służby dyplomatycznej i konsularnej oraz stanowiska i opinie sojuszników i partnerów międzynarodowych. NIK odnotowuje, iż nie wszystkie powyższe działania pozostają w gestii urzędu Ministra Spraw Zagranicznych, jednak wobec faktu, iż wobec treści art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹¹²⁹, to minister ten winien inicjować politykę rządu w sferze powierzonych mu spraw, jak również iż, minister ten posiada lub winien posiadać orientację w sferze przyczyn i konsekwencji uprzednich błędów i zaniedbań, NIK podnosi, iż Minister Spraw Zagranicznych winien zainicjować kierunki i metody działań do podjęcia, w razie potrzeby przedstawiając Radzie Ministrów propozycje niezbędnych zmian normatywnych, służące stworzeniu profesjonalnych i dostosowanych do bieżących problemów, potrzeb i wyzwań, także na przyszłość, mechanizmów zarządzania publicznego.
2. Najwyższa Izba Kontroli zauważa również, że w okresie objętym kontrolą nie obowiązywał oficjalny dokument, w którym spójnie i kompleksowo zostałyby ujęte założenia polityki migracyjnej państwa. Ostatnim sformalizowanym dokumentem w tym zakresie był przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r. program *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*. Został on jednak unieważniony w 2016 r. i od tego czasu brak jest dokumentu, który całościowo i spójnie ujmowałby sprawę koordynacji działań państwa wobec procesów migracyjnych.

Uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą*

¹¹²⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1188, ze zm.

do 2030 r.) określono listę projektów strategicznych. W obszarze „Bezpieczeństwo narodowe” (w części „Wzmocnienie ochrony granic i kontrola migracji”) ujęto do opracowania projekt strategiczny *Polityka Migracyjna Polski* – opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej, zakładającej m.in. usprawnienie zarządzania procesami emigracyjnymi, imigracyjnymi, integracji cudzoziemców oraz zachęty do ich osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem bezpieczeństwa państwa. Pomimo dwukrotnych prób opracowania takiego dokumentu – pierwszy w połowie 2019 r., drugi w maju 2021 r. – dokumenty te nie zostały przyjęte przez Radę Ministrów.

Wobec liczby i skali nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK w badanej działalności, w ocenie Izby niezbędne jest wypracowanie narzędzia polityki publicznej w zakresie migracji (w tym obejmującego m.in. kwestie rynku pracy, działalności gospodarczej, współpracy naukowej i działalności akademickiej), które zapewniłoby warunki prawne i organizacyjne, i pozwoliłoby na korzystanie z migracji oraz zminimalizowanie jej potencjalnie negatywnych skutków. Jednocześnie regulowałoby ono współpracę całego aparatu państwa, organów, służb i instytucji, właściwych w kwestiach cudzoziemców oraz stanowiłoby odpowiedź m.in. na potrzeby polityki gospodarczej w zakresie pozyskiwania pracowników cudzoziemskich o odpowiednich kompetencjach dla uzupełniania zasobów ludzkich na rynku pracy, wynikające z występujących trendów demograficznych.

NIK odnotowuje przy tym, poczytując je jako działania pozytywne, podjęte obecnie w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji prace nad stworzeniem strategii migracyjnej Polski na lata 2025-2030 oraz reaktywowanie Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji, którego efektem prac ma być opracowanie ostatecznej wersji projektu strategii migracyjnej oraz projektów nowych aktów prawnych, w tym nowej ustawy o *cudzoziemcach*.

3. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak systemowych rozwiązań i utrwalonych, skutecznych mechanizmów dotyczących przepływu informacji między MSZ i placówkami konsularnymi z jednej strony, a innymi instytucjami i podmiotami (MSWiA, Strażą Graniczną, MRPiPS, MNiSW, UdsC, urzędami wojewódzkimi, starostwami, powiatowymi urzędami pracy oraz uczelniami), które stanowiłyby materiał informacyjny dla konsulów podejmujących decyzje wizowe, a dla instytucji i innych podmiotów (w uprawnionym i adekwatnym zakresie) mogłyby stanowić nie tylko źródło bieżącej wiedzy o rozstrzygnięciach konsulów, ale także ważne i obszerne źródło danych analitycznych, niezbędnych w celu przewidywania i identyfikowania trendów w migracji oraz planowania przyszłych działań w tym obszarze.

Brak przepływu informacji skutecznie zaburzał monitorowanie pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i sprzyjał powstawaniu negatywnych zjawisk związanych z nielegalną migracją, rozrostem szarej strefy, nielegalnym pośrednictwem wizowym, a nawet mógł sprzyjać ryzykom w zakresie handlu ludźmi. NIK zauważa, że konsulowie RP nie dysponowali, przykładowo, wiedzą o tym, ile określona uczelnia wyższa wydała zaświadczeń o przyjęciu na studia cudzoziemców z krajów ich reprezentacji. Z kolei uczelnia nie była informowana o tym, którzy cudzoziemcy uzyskali wizę. Nadto, ani konsulowie RP ani uczelnie nie mieli wiedzy, którzy cudzoziemcy wjechali na terytorium RP, a jeżeli cudzoziemiec wjechał na terytorium RP z innego kraju strefy Schengen, to wiedzy o jego pobycie nie miała również Straż Graniczna. Podobne słabości występowały

również w przypadku cudzoziemców aplikujących o wizę pracowniczą. Konsulowie RP nie mieli wiedzy o tym, ile dany wojewoda/starosta wydał zezwoleń oraz ile powiatowy urząd pracy zaewidencjonował oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi z danego kraju. Nie pozwalało im to na efektywne planowanie pracy i użycia zasobów placówek konsularnych, powodowało wydłużanie się kolejek wizowych, a pośredników wizowych skłaniało do zwiększania skali działalności w myśl założenia, że im obsłużą więcej wniosków wizowych, tym uzyskają większy zysk i większa będzie szansa, że któryś z nich zostanie rozpatrzony pozytywnie. Urzędy wojewódzkie i starostwa z kolei nie miały wiedzy o tym, którzy cudzoziemcy (z wykorzystaniem wystawianych w ich urzędach dokumentów) otrzymali wizy i czy wjechali do Polski. Monitorowanie ruchu cudzoziemców mających podjąć studia lub pracę w Polsce dodatkowo utrudniał fakt, że coraz więcej wiz wydawanych było w krajach, z którymi Polska nie ma bezpośrednich połączeń lotniczych, a zatem każda ewentualna przesiadka w porcie lotniczym innego państwa strefy Schengen powodowała „wyjście” takiego cudzoziemca z pola widzenia polskich służb i urzędów. W rezultacie, gdy cudzoziemiec taki nie stawał się w miejscu podjęcia nauki bądź pracy, odpowiednio uczelnia wyższa i pracodawca nie byli w stanie określić, czy przyczyną tego było nieotrzymanie wizy, pozostanie w państwie tranzytowym czy rezygnacja z nauki czy pracy (a więc porzucenie celu, z tytułu którego nastąpiło uzyskanie wizy) już po przekroczeniu granicy Rzeczypospolitej Polskiej.

Brak przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi instytucjami uniemożliwiał również weryfikację prawidłowości wywiązywania się przez pracodawców z obowiązków związanych z zatrudnieniem cudzoziemca, takich jak zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego, odprowadzanie podatków, czy zapewnienie odpowiednich warunków pracy i płacy. O ile bowiem wiadomo, że w jednym ze zidentyfikowanych przez NIK przypadków, pojedynczy przedsiębiorca uzyskał pomiędzy 2018 a 2023 rokiem 23 474 zezwolenia na pracę dla cudzoziemców, to w sytuacji braku wiedzy o tym, ilu z nich uzyskało wizę i ilu przyjechało do Polski, nie jest możliwe skuteczne monitorowanie pobytu cudzoziemca na terenie kraju, a w tym zweryfikowanie celu jego pobytu, warunków ewentualnego zatrudnienia, a nawet choćby tego, czy pracodawca legalnie zatrudnił wszystkich przybyłych.

Powyższe uwarunkowania i braki utrzymywały się i pozostawały aktualne do dnia zakończenia kontroli.

4. Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjęła do wiadomości¹¹³⁰ fakt, iż decyzją¹¹³¹ Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Migracji powołano Grupę Roboczą ds. wyeliminowania nieprawidłowości w systemie wizowym RP, w efekcie czego – w wyniku uzgodnień prowadzonych w jej ramach między resortami – Departament Konsularny MSZ opracował *Białą Księgę*, zawierającą diagnozę obecnej sytuacji oraz propozycje niezbędnych konkretnych zmian prawnych i praktycznych w obszarze wizowym. NIK podziela, co do zasady, przedstawione w tym dokumencie tezy oraz proponowane działania. Niemniej jednak zauważa, że przyjęte w *Białej Księdze* postulaty wymagają dalszych prac i uzgodnień międzyresortowych, a powodzenie procesu wdrożenia projektowanych zmian w dużym stopniu zależy od harmonijnego działania szeregu organów, a w przypadku zmian

¹¹³⁰ Pismo znak DK.3305.532.2024/1 z dnia 29 maja 2024 r. Dyrektor DK Justyny Chrzanowskiej.

¹¹³¹ Decyzja nr 1/2024 z dnia 8 marca 2024 r.

legislacyjnych – od właściwych ministrów kierujących odpowiednimi działami administracji rządowej i od władzy ustawodawczej. Pracom tym, w ocenie NIK należałoby nadać charakter priorytetowy i niezbędną dynamikę, albowiem mogą one determinować bezpieczeństwo państwa, wzrost gospodarczy, jak również wizerunek Rzeczypospolitej Polskiej za granicą.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia również następujące wnioski:

Wnioski

1. Przekazywanie ustawowych uprawnień Ministra Spraw Zagranicznych na rzecz Sekretarza lub Podsekretarza Stanu w sposób skuteczny, jasny i niebudzący wątpliwości prawnych.
2. Sporządzanie OSR *ex post* aktów prawnych, dla których w procesach legislacyjnych przewidziano taki obowiązek.
3. Wydanie aktu ustalającego ramy prawne dla instrumentu prawnego stanowiącego podstawę współpracy z usługodawcą zewnętrznym w rozumieniu art. 43 ust. 2 Wspólnotowego Kodeksu Wizowego.
4. Wprowadzenie regulacji prawnej zastępującej obowiązujące w okresie objętym kontrolą zarządzenie Nr 32 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 lipca 2022 r. *w sprawie planowania i sprawozdawczości w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i w placówkach zagranicznych*, obejmującej swoim zakresem obowiązki dla konsulów przekazywania dodatkowych informacji o kontrolach przeprowadzonych w punktach przyjmowania wniosków wizowych oraz nałożonych karach umownych na podmioty realizujące umowy outsourcingowe.
5. Zwiększenie nadzoru nad realizacją umów outsourcingowych, w tym przeprowadzanie kontroli przez MSZ w punktach przyjmowania wniosków wizowych.
6. Opracowanie i przyjęcie do stosowania regulacji pozwalających na identyfikowanie, procedowanie i dokumentowanie wniosków wizowych, o których mowa w art. 9 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady *ustanawiającego wspólnotowy kodeks wizowy*.
7. Zaprzestanie protegowania podmiotów powiązanych z grupą [...]i poinformowanie o tym fakcie konsulów RP.
8. Podjęcie działań w celu zmiany listy zawodów możliwych do wyboru w trakcie rejestracji wniosku w systemie e-konsulat oraz funkcjonujących w systemie Wiza-Konsul w taki sposób, aby były dostosowane do realiów, a dane i informacje uzyskiwane w tym zakresie mogły służyć szerszym analizom dotyczącym np. struktury zawodowej cudzoziemców otrzymujących wizy, szczególnie w powiązaniu z potrzebami polskiego rynku pracy lub jego możliwościami absorpcji nowych pracowników.
9. Wprowadzenia do systemu Wiza-Konsul funkcjonalności polegającej na stworzeniu słownika pozwalającego na wybór z rozwijanej listy: obywatelstwa, uczelni, jednostek naukowych, organizatorów stażu oraz jednostek, na rzecz których cudzoziemcy mogą świadczyć usługi wolontariatu.
10. Przekazywanie pełnych danych Szefowi Urzędu do Spraw Cudzoziemców dotyczących udzielonych wiz: 09-student, 13-nauowiec, 13a-stażysta, 13b-wolontariusz, a nie w postaci zagregowanej (raport RESPER).

11. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością i kompletnością wprowadzania danych do systemów informatycznych przez pracowników placówek konsularnych.
12. Zmodyfikowanie i usprawnienie portalu e-konsulat w celu jego prawidłowej pracy, szczególnie wyeliminowania problemu przechwytywania terminów wizyt w placówkach konsularnych.
13. Zapewnienie konsulom dostępu do baz danych niezbędnych w realizacji ich obowiązków związanych z realizacją procedur wizowych.
14. Zapewnienie wyposażenia informatycznego umożliwiającego realizację obowiązków związanych z realizacją procedur wizowych
15. Zgłaszanie ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, otrzymywanych z placówek konsularnych informacji o jednostkach (uczelnie, jednostki naukowe, organizatorzy stażu i wolontariatu), w przypadku których istnieje uzasadnione podejrzenie, iż działają głównie w celu ułatwiania cudzoziemcom niezgodnego z prawem wjazdu lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.
16. Tworzenie programów wizowych i uruchamianie odrębnych ścieżek uprawniających do wydawania decyzji wizowych na podstawie stworzonych procedur, zgodnych z prawem unijnym i krajowym.
17. Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających dostęp do pełnej dokumentacji związanej z rozpatrywanymi wnioskami wizowymi w dłuższym czasie, np. poprzez wydłużenie okresu przechowywania dokumentacji papierowej i/lub przechowywanie tej dokumentacji w formie elektronicznej.
18. Dokonywanie doboru jednostek do kontroli z uwzględnieniem istniejących ryzyk wystąpienia nieprawidłowości, w tym w zakresie realizacji procedur wizowych.
19. Podjęcie działań w celu kompleksowego przeanalizowania sytuacji, w tym lokalowej i kadrowej placówek, w których przeważającymi aplikantami wizowymi są obywatele innych państw niż państwa reprezentacji.
20. Przeprowadzenie analizy możliwości prawnych rozwiązania umowy najmu nieruchomości w Łodzi lub innego jej zagospodarowania niż dla potrzeb CDW oraz likwidacja referatu ds. postępowań wizowych CDW w Łodzi, szczególnie wobec ograniczonego zakresu jego działania w porównaniu do pierwotnych założeń koncepcji rozwoju CDW.
21. Przeprowadzenie analizy możliwości prawnych rozwiązania umowy najmu nieruchomości w Kielcach lub innego jej zagospodarowania niż dla potrzeb CIK oraz likwidacja referatu ds. obsługi interesantów CIK w Kielcach, szczególnie wobec ograniczonego zakresu jego działania w porównaniu do pierwotnych założeń koncepcji rozwoju CIK.
22. W przypadku najmu nieruchomości na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych stosowanie przepisów zarządzenia nr 33 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 11 października 2010 r. w sprawie zasad i trybu pozyskiwania nieruchomości.
23. Dokonanie przez CDW za okres od dnia powołania wydziału do dnia 31 grudnia 2023 r. oraz kolejnych okresowych ocen ruchu osobowego między Rzeczpospolitą Polską a państwem trzecim, z którego wnioski o wydanie wizy

są rozpatrywane przez ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz sporządzanie na ten temat sprawozdań i analiz.

24. Opracowanie, w celu zapewnienia wymogów określonych w art.4 ust.1a WKW, programu dedykowanego szkolenia dla pracowników CDW kończącego się egzaminem kwalifikacyjnym oraz wprowadzenie obowiązku jego odbycia i uzyskania pozytywnego wyniku z ww. egzaminu przez każdego nowozatrudnionego pracownika CDW.
25. Wydawanie upoważnień Ministra Spraw Zagranicznych do podejmowania decyzji wizowych i innych czynności z tym związanych wyłącznie pracownikom, którzy odbyli dedykowane szkolenie dla pracowników CDW i uzyskali pozytywny wynik z ww. egzaminu kwalifikacyjnego, z jednoczesnym przyjęciem kierunkowego założenia kierowania do pracy w CDW i wydawania ww. upoważnień Ministra Spraw Zagranicznych wyłącznie osobom posiadającym doświadczenie w uprzedniej pracy konsularnej, w tym w procesach analizy wniosków wizowych i wydawania wiz.

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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 16 lipca 2024 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Najwyższa Izba Kontroli
Departament Strategii
p.o. Dyrektor
Grzegorz Haber

/-/