



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.027.01.2017
P/17/098



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/098 – Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Marek Skorupski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/162/2017 z 21 listopada 2017 r. Marcin Kiersnowski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/163/2017 z 21 listopada 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Grodnie, ul. Budionnego 48a, 230023 Grodno ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Książek – Konsul Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Grodnie ² (dowód: akta kontroli str. 5)

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

II. Ocena kontrolowanej działalności³

W latach 2015 – 2017⁴ Kartę Polaka⁵ przyznawano osobom spełniającym warunki do jej uzyskania. Jednak czas oczekiwania na jej otrzymanie w 2017 roku (do listopada) wydłużył się ponad dwuipółkrotnie i wyniósł ponad rok. Podejmowane zaś przez Konsulat działania na rzecz jego skrócenia i sprawnej obsługi wnioskodawców były nieskuteczne.

Rozpatrywanie wniosków o przyznanie karty powierzono odpowiednio przygotowanemu personelowi. Sprawdzał on znajomość języka polskiego oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji narodowych przez osoby ubiegające się o Kartę Polaka oraz rzetelnie rozpatrywał wnioski i weryfikował przedłożone dokumenty, w tym ich autentyczność. Współpracowano przy tym z urzędami białoruskimi, dzięki czemu zasadnie odmówiono przyznania 14 kart w związku z wykryciem podrobionych dowodów polskiego pochodzenia. Prawidłowo wydawano też duplikaty i unieważniano karty w związku z rezygnacją z ich posiadania.

Jednak, mimo podejmowania przez Konsula Generalnego działań zaradczych, czas oczekiwania na wizytę w Konsulacie, połączoną ze złożeniem wniosku od stycznia do listopada 2017 roku wydłużył się ze 149 do 380 dni. Wskazuje to głównie na niewystarczającą liczbę personelu konsularnego, która nie zapewniała możliwości bieżącego organizowania rozmów z wnioskodawcami i weryfikowania przedłożonych dokumentów. NIK zwraca też uwagę, że:

- w czterech sprawach błędnie wprowadzono do Centralnego Rejestru Kart Polaka⁶ nazwiska wnioskodawców, co skutkowało wydaniem trzech poprawnie spersonalizowanych kart od 13 dni do 4,5 miesiąca później niż zakładano⁷,
- w 52 ze 124 decyzji dotyczących przyznania karty lub zmiany zawartych w niej danych nie pouczono strony o możliwości i trybie wniesienia odwołania, wbrew wymogowi

¹ Dalej: „Konsulat” lub „placówka”.

² Jarosław Książek jest Konsulem Generalnym od 22.08.2016 r. Od 1.06 do 21.08.2016 r. obowiązki Konsula Generalnego pełniła Violetta Sobierańska, a od 12.09.2015 r. do 31.05.2016 r. – Zbigniew Pruchniak. Od 29.04.2010 r. do 11.09.2015 r. Konsulem Generalnym był Andrzej Chodkiewicz.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Do 30.11.2017 r.

⁵ Zwanej dalej też „karta”.

⁶ Dalej: „CRKP”.

⁷ Zaś w jednej sprawie nie wpłynęło to na termin wydania karty.

art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne⁸ (do 31.10.2015 r. § 35 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem⁹), zaś w 46 decyzjach o przyznaniu karty określono w sposób niepełny podstawy prawne ich wydania, tj. nie wskazano art. 2 i art. 16 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka¹⁰,

- od 1.01 do 23.05.2017 r. osoby wprowadzające dane do CRKP – z przyczyn niezależnych od Konsulatu - nie miały upoważnień wydanych przez aktualnego administratora danych (Ministra Spraw Zagranicznych), a jedynie upoważnienia wydane przez poprzedniego administratora danych.

Stwierdzone nieprawidłowości – nie wpływające na ocenę zasadności przyznawania kart – polegały zaś na:

- wydaniu osobom małoletnim 12 kart z terminem ważności powyżej 10 lat lub upływającym później niż rok po uzyskaniu przez nich pełnoletności¹¹, tj. z przekroczeniem terminów określonych w art. 17 ust. 1 i 3 ustawy,
- przedłużaniu ważności kart bez wymaganej decyzji i niewydawaniu decyzji o unieważnieniu karty w przypadku wydania nowej karty ze zmienionymi danymi (stosowne wymogi, określone w art. 12 ust. 1 i art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy, obowiązywały od 2.09.2016 r.),
- niezawiadomianiu do maja 2017 roku polskich organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na próbie wyłudzenia karty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania konsula na rzecz tworzenia systemu sprawnego i prawidłowego przyznawania Karty Polaka

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015 – 2017 w Konsulacie zadania związane z prowadzeniem postępowań w sprawie przyznawania karty realizowano w Wydziale Współpracy z Polakami na Białorusi¹². Obowiązki służbowe wykonywało w nim czterech członków personelu dyplomatyczno-konsularnego i dwóch członków personelu pomocniczego, w tym jeden skierowany doraźnie z innego wydziału¹³ w związku z nieobsadzonym etatem w WWPB. Wszyscy mieli obywatelstwo polskie. Od 14.10.2004 r. WWPB dysponował urządzeniem „ProLab”¹⁴ ułatwiającym badanie dokumentów pod kątem ich przerobienia lub podrobienia.

W latach 2015 – 2017 na jednego członka personelu dyplomatyczno-konsularnego przypadło średniorocznie od 1.310 do 1.585 spraw o przyznanie Karty Polaka. W tym okresie Konsul Generalny co najmniej dziewięciokrotnie zwracał się do Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej: „MSZ”) i Ambasadora Rzeczypospolitej Polskiej na Białorusi o zwiększenie liczby stałych etatów w WWPB i pomoc sezonową. W korespondencji podkreślał duże zainteresowanie kartą, przewyższające możliwości kadrowe Konsulatu. Zwracał uwagę na wolny etat w WWPB dla personelu pomocniczego (od 20.01.2017 r.), dużą liczbę wpływających codziennie zgłoszeń w sprawie złożenia wniosku o przyznanie karty, nowe zadania realizowane w WWPB związane z wydawaniem dokumentów poświadczających uprawnienie do korzystania z ulgowych przejazdów osób i długotrwałą nieobecność w pracy urzędnika konsularnego. W odpowiedzi z 16.10.2017 r. Ambasador poinformował m.in., że „nie będzie już zgód na konsulów ad hoc”.

(dowód: akta kontroli str. 6-63, 297)

1.2. Zatrudnieni w WWPB członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego mieli stopnie dyplomatyczne od attaché do I radcy oraz tytuły konsularne od attaché konsularnego

⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1545.

⁹ M.P. z 1985 r. Nr 35 poz. 233.

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1459, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą”.

¹¹ Kolejno 10 i dwie karty.

¹² Dalej: „WWPB”.

¹³ Wydziału Ruchu Osobowego.

¹⁴ Wyposażonym w mikroskopy, lupy i lampę UV.

do konsula. Pracownicy WWPB 7.10.2016 r. i 10.02.2017 r. uczestniczyli w naradach poświęconych realizacji ustawy. Osoby te w czasie zatrudnienia w Konsulacie nie odbywały dodatkowych szkoleń z rozpoznawania fałszerstw dokumentów, oceny autentyczności zabezpieczeń, metod działania przestępców oraz sposobów wykrywania podrobionych i przerobionych dokumentów. Konsul Generalny wyjaśnił, że: „w zakresie rozpoznawania fałszerstw i oceny autentyczności dokumentów oraz ich zabezpieczeń, jak również metod działania z dokumentami nieautentycznymi, podrobionymi, przerobionymi czy poświadczającymi nieprawdę, personel dyplomatyczno-konsularny każdorazowo odbywa obowiązkowe szkolenia przedwyjazdowe. Były one organizowane przez MSZ i inne instytucje branżowe np.: Centralne Laboratorium Kryminalistyczne Komendy Głównej Straży Granicznej. Każdy członek personelu konsularnego jest przeszkolony w zakresie możliwości i obsługi stanowiska „Prolab”. Ewentualna organizacja dodatkowych szkoleń pozostaje w zakresie kompetencji MSZ i dotyczy wszystkich placówek dyplomatyczno-konsularnych.”

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 64-79, 319-320)

1.3. Zapisy na spotkanie w celu złożenia wniosku o przyznanie Karty Polaka odbywały się pocztą elektroniczną i tradycyjną. Osobom powyżej 65. roku życia umożliwiono kontakt telefoniczny. Do końca lipca 2016 roku zapisy możliwe były też przez portal internetowy e-konsulat. Uniemożliwiono je jednak w związku z sygnałami o nieprawidłowym blokowaniu miejsc na portalu. Od tego czasu do Konsulatu nie zgłaszano technicznych trudności z zapisaniem się na wizytę w celu złożenia wniosku o przyznanie karty. Jednak czas oczekiwania na taką wizytę w listopadzie 2017 roku wynosił 380 dni, co opisano poniżej, w sekcji Uwagi dotyczące badanej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 18, 80)

1.4. W latach 2015 – 2017 Konsulat nie organizował wyjazdowych dyżurów konsularnych w celu przyjmowania wniosków o przyznanie Karty Polaka. Informacje dotyczące ustawy były opublikowane na stronie internetowej placówki¹⁵. Konsul Generalny wyjaśnił, że: „z uwagi na zdecydowanie nieprzychylny stosunek władz kraju urzędowania do działań polskich urzędów konsularnych w odniesieniu do przyznawania obywatelom Białorusi Karty Polaka (wg władz miejscowych działania te mają wręcz charakter nielegalny, niezgodny z postanowieniami międzynarodowej konwencji konsularnej) nigdy nie organizowano dyżurów konsularnych poza siedzibą Konsulatu. Istnieją bowiem w pełni uzasadnione obawy, że takie dyżury, odbywane siłą rzeczy w miejscach nieposiadających statutu konsularnego, mogłyby stanowić pretekst do różnego rodzaju działań represyjnych lub prowokacji w stosunków do konsulów.” Odnosząc się zaś do upowszechniania w latach 2015 – 2017 w środowiskach polonijnych informacji o Karcie Polaka wyjaśnił, że: „zainicjowano i przeprowadzono szereg spotkań informacyjno-konsultacyjnych ze środowiskami Polaków zrzeszonych w Związku Polaków na Białorusi, Polskiej Macierzy Szkolnej, Młodej Polonii, Towarzystwie Kultury Polskiej Ziemi Lidzkiej, Towarzystwie Plastyków Polskich, oddziałach Sybiraków, Kombatantów. Spotkania informacyjno-konsultacyjne przeprowadzono w polskich szkołach społecznych i przyparafialnych. Z uwagi na specyfikę kraju urzędowania nie ma możliwości prowadzenia formalnej działalności informacyjnej (np. za pośrednictwem mediów). Informacje dotyczące problematyki Karty Polaka są przekazywane przy każdej okazji spotkań środowisk polskich, w których uczestniczą konsulowie.”

(dowód: akta kontroli str. 18, 319)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na znaczny czas oczekiwania na wizytę w Konsulacie, połączoną ze złożeniem wniosku o przyznanie Karty Polaka i rozmowę z konsulem w 2017 roku. Od stycznia do listopada wzrósł on ze 149 do 380 dni¹⁶; w listopadzie na odpowiedź oczekiwało 10.145 maili. Sytuacja może ulec dalszemu pogorszeniu, gdyż liczba składanych wniosków prawdopodobnie zwiększy się, w związku

¹⁵ http://www.grodno.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/karta_polaka/.

¹⁶ Konsulat nie dysponuje analogiczną informacją o czasie oczekiwania w latach 2015 – 2016.

z upływem terminu ważności pierwszych kart wydanych w latach 2008 – 2009¹⁷. Dotychczasowe działania Konsulatu na rzecz skrócenia czasu oczekiwania na otrzymanie Karty Polaka okazały się nieskuteczne. Konsul Generalny – w związku z nieobsadzeniem etatu w WWPB – do zadań związanych z przyznawaniem karty skierował doraźnie od 1.12.2016 r. osobę z Wydziału Ruchu Osobowego Konsulatu, a 9.03.2017 r. poprosił MSZ o wsparcie obsługi poczty elektronicznej i prowadzenia list osób zapisanych na wizytę w Konsulacie. Wyjaśnił on, że: „na relatywnie długi okres oczekiwania na złożenie wniosku o przyznanie Karty Polaka składa się kilka przyczyn. Główne to: bardzo duża ilość osób uprawnionych, zainteresowanych jej otrzymaniem w stosunku do możliwości „przerobowych” urzędu (przede wszystkim chodzi o ilość pracowników, a także warunki lokalowo-organizacyjne). Wg oficjalnych danych polska mniejszość na Grodzieńszczyźnie liczy ok. 230 tys. Polaków (czyli ok. 80% polskiej mniejszości na Białorusi), a wg danych nieoficjalnych – ok. miliona osób. Zainteresowanie Kartą Polaka należy upatrywać zarówno w sytuacji wewnętrznej Białorusi (poczucie braku stabilizacji, niższy poziom życia niż w RP, brak atrakcyjnych perspektyw dla młodych), jak i w nowelizacjach przepisów dotyczących Karty Polaka po stronie polskiej, zwiększających uprawnienia z tytułu posiadania Karty. (...) Obecny stan etatowy WWPB należy uznać za wysoce niewystarczający, nieodpowiadający realnym potrzebom, który jest w stanie utrzymać realizację zadań wynikających z ustawy o Karcie Polaka na obecnym poziomie, tj. ok. 5 – 5,5 tys. wydawanych decyzji o przyznaniu Karty rocznie. W praktyce oznacza to konieczność przyjęcia w urzędzie (zapisy, rozmowa, analiza dokumentów, itp.) rocznie ok. 7 tys. osób wnioskujących o przyznanie Karty Polaka. Ewentualne zwiększenie ilości przyjmowanych interesantów uwarunkowane jest przede wszystkim zwiększeniem etatów konsulów (na co wg posiadanych przez nas informacji nie ma zgody władz kraju urzędowania) oraz pracowników krajowych obsługi technicznej. Konieczne jest także stworzenie lepszych warunków do przyjmowania i obsługi interesantów (pomieszczenia do rozmów z odpowiednim wyposażeniem). Obecnie w urzędzie mamy do dyspozycji cztery pomieszczenia do rozmów, z czego dwa wykorzystują w tym samym czasie inne pionory urzędu. Poprawę obecnego stanu rzeczy dostrzegamy w sukcesywnym dochodzeniu przez Konsulat do pełnego wykorzystania możliwości systemu Wiza-Konsul. Wprowadzenie do niego odpowiednich wzorów formularzy decyzji o unieważnieniu i przedłużeniu Karty Polaka umożliwi ich generowanie i wydruk bezpośrednio w systemie. Stosowanie „ręcznego” wypełniania formularzy decyzji poza systemem Wiza-Konsul z uwagi na istniejącą sytuację kadrową w naszym Urzędzie nie było możliwe.”
(dowód: akta kontroli str. 18-63, 80, 318-319)

Ocena cząstkowa

W okresie objętym kontrolą zapewniono przyjmowanie w Konsulacie wniosków o przyznanie Karty Polaka przez odpowiednio przygotowany personel, a informacje o możliwości otrzymania karty upowszechniano w środowiskach polonijnych. Pomimo podejmowanych przez Konsula Generalnego działań na rzecz usprawniania obsługi interesantów, czas oczekiwania na wizytę w sprawie złożenia wniosku i rozmowę z konsulami wzrósł od stycznia do listopada 2017 roku ze 149 do 380 dni. Wynikało to głównie z niewystarczającej liczby pracowników zajmujących się rozpatrywaniem wniosków o przyznanie karty.

2. Prowadzenie postępowań w sprawach przyznawania Kart Polaka

2.1. Rozpatrywanie wniosków, weryfikacja dokumentów, sprawdzanie znajomości języka polskiego oraz znajomości i kultuwowania polskich tradycji i zwyczajów

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W odpowiedzi na złożone wnioski, w latach 2015 – 2017 (do 30 listopada) wydano 6,3 tys., 5,2 tys. i 5,7 tys. decyzji dotyczących Karty Polaka, w tym 14 decyzji odmownych wydanych od 3.01 do 25.10.2017 r. w związku z dziesięcioma wnioskami złożonymi w 2016 roku i czterema – w 2017 roku (w 2015 r. takich wniosków nie było). Od stycznia do listopada 2017 r. wpłynęło 5,9 tys. wniosków, a od września do grudnia

¹⁷ W tych latach wydano kolejno 2,7 tys. i 5 tys. kart.

2016 roku – 1,6 tys. wniosków. Kierownik WWPB wyjaśnił, że nie dysponuje informacją o liczbie wniosków, które wpłynęły wcześniej. (dowód: akta kontroli str. 149-181)

2.1.2. W trakcie kontroli zbadano 120 wniosków o przyznanie Karty Polaka oraz po trzy wnioski o przedłużenie jej ważności i wydanie duplikatu, trzy oświadczenia o zrzeczeniu się karty i cztery wnioski o zmianę danych osobowych. Ustalono, że:

- wnioski były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniach w sprawie wzoru wniosku o przyznanie lub przedłużenie Karty Polaka¹⁸,
- wnioski były kompletne, dołączono do nich m.in. autentyczne i wiarygodne dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów art. 2 ust. 1 pkt 3 lub art. 16 ustawy (z wyjątkiem zaświadczeń omówionych w punkcie 2.1.4),
- uwzględniano wnioski o zapis imienia i nazwiska w języku polskim.

(dowód: akta kontroli str. 153-173, 185-197)

Odnosnie procedur zapobiegającym korupcji Konsul Generalny wyjaśnił m.in., że:

1. Funkcjonują one w placówkach zagranicznych jako stały element wyszkolenia pracowników. Poświęcona jest im dedykowana zakładka Intranetu „Przeciwdziałanie zagrożeniom korupcyjnym”, do której dostęp mają wszyscy pracownicy. Jest to też przedmiotem szkoleń przedwyjazdowych.
2. Od września 2016 roku na podstawie analizy wcześniejszej sytuacji, w Konsulacie zmieniono zasady zgłaszania zapisów na listę oczekujących: możliwe jest tylko drogą bezpośrednią: elektroniczną (e-mail), listownie (poczta) lub osobiście. Ma to na celu wyeliminowanie pośrednictwa bliżej nieokreślonych podmiotów, których działania (wg otrzymywanych sygnałów) mogły być związane z pobieraniem „dodatkowych opłat” od osób zainteresowanych.
3. Prowadzony jest stały monitoring pomieszczeń, w których odbywają się rozmowy z osobami ubiegającymi się o kartę. W toku kontroli NIK ustalono też, że wnioski przyjmuje się w pomieszczeniach wyposażonych w system antynapadowy. Wejścia do nich zabezpieczone są kontrolą dostępu za pomocą kart magnetycznych. Pomieszczenia są przeszklone od zaplecza z korytarzem, z którego wyjście do dalszych pomieszczeń Konsulatu także zabezpieczone jest kontrolą dostępu za pomocą kart magnetycznych. Wnioski przyjmuje się od osób wcześniej umówionych na wizytę. Każda wchodząca osoba przechodzi weryfikację Służby Ochrony i Kontaktu delegowanej przez MSZ. Ustalany jest cel wizyty, skanowany wnoszony bagaż, przejście prowadzi przez bramkę wykrywającą obecność metali. (dowód: akta kontroli str. 18, 322)

Badanie prawidłowości weryfikacji zaświadczeń organizacji polskiej przedstawiono w punkcie 2.1.3, działania podejmowane przez Konsulat w związku z przypadkami podrobienia dokumentów – w punkcie 2.1.4, prawidłowość sprawdzania u wnioskujących o Kartę Polaka znajomości języka polskiego oraz znajomości i kultywowania polskich tradycji narodowych – w punkcie 2.1.5, a odnotowywanie w CRKP wydawania kart – w punkcie 3.2.

2.1.3. W wyniku zbadania siedmiu postępowań o wydanie Karty Polaka na podstawie zaświadczenia organizacji polskiej – Związku Polaków na Białorusi ustalono, że uwzględniano tylko zaświadczenia podpisane przez prezesów Związku¹⁹. Zaświadczenia te zawierały informacje przewidziane we wzorze zaświadczenia określonym przez MSZ. Zaakceptowane zaświadczenia były wydane przez sukcesorów władz wybranych 12-13.03.2005 r., zgodnie z wymogiem obwieszczeń Ministra Spraw Zagranicznych z 17 marca 2008 r. i 22 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu organizacji polskich lub polonijnych uprawnionych do wystawiania zaświadczeń potwierdzających aktywne

¹⁸ Rozporządzenia: Rady Ministrów z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie określenia wzoru wniosku o przyznanie Karty Polaka oraz wzoru Karty Polaka (Dz. U. Nr 48 poz. 282) i Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 26 sierpnia 2016 r. w sprawie wzoru wniosku o przyznanie lub przedłużenie ważności Karty Polaka oraz wzoru Karty Polaka (Dz. U. Nr 1382).

¹⁹ Od 26.05.2017 r. do wystawiania zaświadczeń upoważniona była też wskazana z nazwiska Prezes Rady Naczelnej Związku. Wśród badanych zaświadczeń nie było dokumentów wystawionych przez nią.

zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej²⁰. Do pięciu zaświadczeń dołączono dodatkowe opinie o wnioskodawcy. Z opinii i dowodów dołączonych do jednego z wniosków wynika, że informacje przedstawione w zaświadczeniach były zgodne ze stanem faktycznym i potwierdzały aktywne zaangażowanie w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat. Udział Kart Polaka przyznanych na podstawie zaświadczeń w łącznej liczbie przyznanych kart był niewielki. W 2017 roku wydano w ten sposób 44 z 5,7 tys. kart. (dowód: akta kontroli str. 165-168, 198-212)

2.1.4. W 14 sprawach stwierdzono załączenie do wniosku o przyznanie Karty Polaka dokumentów podrobionych. W związku z czterema z nich – otrzymanymi od 10.05 do 27.09.2017 r. – do Prokuratury Rejonowej Warszawa-Śródmieście złożono zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Takich zawiadomień nie złożono w przypadku 10 wniosków, które wpłynęły do Konsulatu w 2016 roku, co przedstawiono poniżej, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. W toku kontroli NIK nie stwierdzono innych przypadków dołączania do wniosków dokumentów podrobionych.

(dowód: akta kontroli str. 173-176)

2.1.5. We wszystkich 120 zbadanych sprawach dotyczących przyznania lub odmowy wydania Karty Polaka konsulowie sprawdzili znajomość języka polskiego oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji oraz zwyczajów. Pozytywne oceny w tym zakresie udokumentowano w notatkach z rozmów z wnioskodawcami.

(dowód: akta kontroli str. 153-176, 195, 207)

2.1.6. W próbie 30 wniosków o wydanie Karty Polaka dzieciom, podstawą jej przyznania w żadnym przypadku nie była karta wydana ich rodzicom na podstawie zaświadczenia organizacji polskiej. Liczba kart wydanych w oparciu o zaświadczenia była niewielka, co szerzej przedstawiono w punkcie 2.1.3. (dowód: akta kontroli str. 165-176)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że do zakończenia w Konsulacie kontroli NIK przeprowadzonej na początku 2017 roku²¹, Konsulat nie informował organów krajowych, w tym prokuratury o ujawnionych przypadkach fałszerstw dokumentów. Potwierdziła to obecna kontrola. Mimo stwierdzenia dołączenia do 10 wniosków o przyznanie Kart Polaka podrobionych zaświadczeń o polskim pochodzeniu, Konsul Generalny nie złożył do polskich organów ścigania zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wnioski te otrzymano od 31.08 do 15.12.2016 r. Podrobienie zaświadczeń stwierdzono występując od 25.11 do 20.12.2016 r. do pięciu białoruskich urzędów stanu cywilnego. Od 16.12.2016 r. do 22.02.2017 r. odpowiedziały one, że zaświadczeń tych nie wystawiły. Zgodnie z:

- art. 270 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny²², kto – w celu użycia za autentyczny – podrabia lub przerabia dokument lub takiego dokumentu jako autentycznego używa, podlega grzywnie bądź karze ograniczenia lub pozbawienia wolności²³ i zgodnie z art. 112 pkt 4 Kk (w brzmieniu obowiązującym od 15.04.2016 r.), stosuje się go m.in. do cudzoziemca w razie popełnienia przestępstwa posłużenia się dokumentem poświadczającym nieprawdę lub fałszywym wobec urzędu polskiego;
- art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego²⁴, instytucje państwowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora.

²⁰ M.P. z 2008 r. Nr 25 poz. 249 i M.P. z 2016 r. poz. 890.

²¹ D/16/510 *Zabezpieczenie przed wyludzeniem wiz pod pretekstem podejmowania pracy przez cudzoziemców na terenie RP*.

²² Dz.U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm. Dalej: „Kk”.

²³ Zgodnie z art. 115 § 14 tej ustawy, dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik info, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1904.

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W dniu 24.06.2017 r. do Konsulatu wpłynął z MSZ²⁶ claris dotyczący konieczności składania zawiadomień do Prokuratury w związku z przypadkami otrzymywania dokumentów o obniżonej wiarygodności.²⁶ Od 25.07.2017 r. w kolejnych czterech takich sprawach zawiadomienia były kierowane. (dowód: akta kontroli str. 153-180, 213-248)

Urzednicy konsularni ds. Karty Polaka prawidłowo rozpatrzyli 120 poddanych analizie wniosków i weryfikowali dokumenty. Starannie i rzetelnie badano przedłożone dowody w zakresie spełnienia wymogów do ubiegania się o kartę oraz ich autentyczność i wiarygodność. Uwzględniano jedynie zaświadczenia wydane przez Związek Polaków na Białorusi, podpisane wyłącznie przez osoby uprawnione. U wnioskujących sprawdzano znajomość języka polskiego oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji narodowych. Do maja 2017 roku nie informowano jednak polskich organów ścigania o stwierdzonych przypadkach podejrzenia sfałszowanych dokumentów załączanych do wniosku o przyznanie karty.

2.2. Decyzje o przyznaniu i odmowie przyznania Karty Polaka, w tym na podstawie przepisów art. 19 pkt 5 i 6 ustawy o Karcie Polaka

2.2.1. Wśród zbadanych 60 spraw²⁷, przed wydaniem decyzji o przyznaniu karty Konsul Generalny w jednej sprawie skierował do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego wniosek o informację, czy wobec wnioskodawcy zachodzą okoliczności z art. 19 pkt 5 lub 6 ustawy²⁸. Wniosek dotyczył kwestii wydania ewentualnej decyzji odmownej, gdyby przemawiały za tym względy obronności, bezpieczeństwa albo ochrony porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej bądź wnioskodawca działał na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, a zwłaszcza jej niepodległości i suwerenności, lub uczestniczył w łamaniu praw człowieka. ABW nie wskazała na negatywne przesłanki do wydania decyzji. Nie występowano na podstawie art. 19a ust. 1 ustawy do innych organów administracji publicznej. Konsul Generalny wyjaśnił, że obecne przepisy prawne nie nakładają obowiązku prowadzenia rejestru wniosków skierowanych do konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 161-176, 318-323)

2.2.2. W 77 ze 123 zbadanych decyzjach o przyznaniu Karty Polaka, jej odmowie lub unieważnieniu zastosowano właściwą podstawę prawną. W pozostałych 46 decyzjach wskazano niepełną podstawę prawną, co przedstawiono poniżej, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*. W decyzjach pozytywnych, uwzględniających w całości żądanie wnioskodawcy, odstępowano od uzasadnienia, zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy Prawo konsularne, zaś w pozostałych decyzjach przedstawiano uzasadnienie. W aktach spraw przechowywano dowody doręczenia decyzji. (dowód: akta kontroli str. 153-180, 196, 210)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą wydano 14 decyzji o odmowie przyznania Karty Polaka. Wszystkie wydano w 2017 roku, w odpowiedzi na 10 wniosków otrzymanych w 2016 roku i cztery wnioski z 2017 roku. Do decyzji sporządzono stosowne uzasadnienia prawne i faktyczne. W przypadku 10 pierwszych spraw nie zawiadomiono polskich organów ścigania o stwierdzonym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, co przedstawiono w punkcie 2.1.4. (dowód: akta kontroli str. 173-176, 216, 219, 224)

2.2.4. Liczba dni od wpływu wniosku do wydania decyzji w sprawie przyznania Karty Polaka była następująca:

- w 2015 roku decyzje wydano w dniu wpływu wniosku (jedną następnego dnia, nie było decyzji odmownych),

²⁶ Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.

²⁶ Do claisa dołączony był wzór zawiadomienia.

²⁷ Sprawdzono wnioski zarejestrowane od 19.08.2016 r. za pośrednictwem systemu *Wiza-Konsul*. W systemie tym nie były uwidocznione ewentualne konsultacje ustawowe przeprowadzane wcześniej.

²⁸ Tzw. „konsultacje ustawowe”.

- w 2016 roku do 10 sierpnia decyzje o przyznaniu karty wydawano w dniu otrzymania wniosku, a decyzje dotyczące wniosków złożonych po 19 sierpnia²⁹ – średnio po 23 dniach,
- w 2017 roku – średnio 14 dni od wpływu wniosku,
- decyzje odmowne w odpowiedzi na pięć wniosków otrzymanych w 2017 roku wydano przeciętnie po 26 dniach, a w związku z 10 wnioskami otrzymanymi w 2016 roku – średnio po 90 dniach.

Trzy z ww. decyzji odmownych wydano ponad trzy miesiące od wpływu wniosków, a pięć ze 106 zbadanych decyzji o przyznaniu karty wydano ponad 30 dni od wpływu wniosków (terminy określone w art. 58 ust. 1, art. 60 ustawy Prawo konsularne). W aktach spraw nie było dokumentów dotyczących zawiadomienia stron o okolicznościach powodujących konieczność przedłużenia terminów załatwienia ww. spraw i wyznaczeniu nowego terminu ich załatwienia. Konsul Generalny wyjaśnił m.in. że:

- przekroczenie terminów wynikało z wątpliwości co do autentyczności przedłożonych dokumentów; w związku z tym w kilku sprawach ponownie wszczęto procedurę postępowania, wydano decyzje odmowne i unieważniono spersonalizowane Karty Polaka w systemie;
- strony powiadamiano o wydłużeniu terminu telefonicznie. Z uwagi na specyfikę kraju urzędowania nie informowano stron pisemnie lub mailowo (zasada ochrony danych wrażliwych), aby nie narażać ich na ujawnienie celu postępowania przed konsulem.

Czas oczekiwania na rozmowę z konsulem, podczas której składano wniosek, przedstawiono w punkcie 1.4.

(dowód: akta kontroli str. 153-180, 213, 219-220, 225, 227, 235, 250-258, 323)

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 46 ze 106 zbadanych decyzji o przyznaniu Karty Polaka wskazano niepełną podstawę prawną. I tak:

- w 26 z 76 decyzji o przyznaniu karty dorosłym nie wskazano art. 2 ustawy,
- w 20 z 30 decyzji o przyznaniu karty małoletnim³⁰ nie wskazano art. 16 ust. 1 ustawy.

Konsul Generalny wyjaśnił, że na przestrzeni lat funkcjonowania w porządku prawnym ustawy stosowano różne formularze decyzji i z uwagi na zmiany systemowe (program *Wiza-Konsul*) mogły pojawić się wydruki decyzji zawierające niepełną podstawę prawną.

(dowód: akta kontroli str. 125-148, 153-180, 249, 320)

Ocena cząstkowa

Decyzje o przyznaniu i odmowie przyznania Karty Polaka wydawano na piśmie, w oparciu o zgromadzone dowody. Zamieszczano w nich uzasadnienie powodów wydania decyzji, z wyjątkiem sytuacji, w których zaspokojono w całości żądanie strony. Skorzystano też z możliwości zwrócenia się do Szefa ABW w związku z wystąpieniem okoliczności, o których mowa w art. 19a ustawy. NIK zwraca jednak uwagę, że w 46 (ze 106) decyzjach o przyznaniu karty osobom dorosłym lub małoletnim wskazano niepełną podstawę prawną.

2.3. Odwołania od decyzji, unieważnienia Kart Polaka, przekazywanie ich na placówki i wręczanie, przedłużanie ich ważności i wydawanie duplikatów

Opis stanu
faktycznego

2.3.1. W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły odwołania od decyzji w sprawie Karty Polaka i nie rozpatrywano wniosków ponownie w związku z brakiem dotyczących tego decyzji Rady do Spraw Polaków na Wschodzie. W części decyzji nie zawarto pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania, co przedstawiono poniżej, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*.
(dowód: akta kontroli str. 153-180, 297)

²⁹ W wylosowanych sprawach nie było decyzji wydanych między 10 a 19.08.2016 r.

³⁰ W tym dziewięć decyzji o przyznaniu karty dzieciom poniżej ósmego roku życia. Pozostałych 18 decyzji o przyznaniu karty takim dzieciom nie badano pod tym kątem.

2.3.2. Zbadane trzy decyzje o unieważnianiu Karty Polaka wydano w związku z oświadczeniami o rezygnacji z karty. Podjęto je na podstawie art. 20 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy. Unieważnienia odnotowano w CRKP.

(dowód: akta kontroli str. 173-176, 259-260)

2.3.3. Do akt załączano potwierdzenie odbioru Kart Polaka. Na ogół był to podpis osoby odbierającej, a w kilku przypadkach – dowód nadania pocztą.

(dowód: akta kontroli str. 153-180, 211, 254, 264, 269)

2.3.4. W wyniku zbadania trzech spraw dotyczących przedłużenia ważności Karty Polaka ustalono, że ważność kart przedłużono bez wydania decyzji w tej sprawie, co przedstawiono poniżej, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 173-180)

2.3.5. W wyniku zbadania trzech spraw dotyczących wydania duplikatów Kart Polaka – w związku z utratą kart – ustalono, że wydano je na wniosek posiadaczy, zgodnie z art. 18 ust. 4 ustawy. W przypadku czterech kolejnych spraw dotyczących zmiany nazwiska widniejącego na karcie ustalono, że w dwóch sprawach nie wydano decyzji o unieważnieniu uprzednio przyznanych kart, co przedstawiono poniżej, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*. Karty wydane na wcześniejsze nazwiska zwrócono do Konsulatu.

(dowód: akta kontroli str. 177-180, 270-277)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W odpowiedzi na dwa (z trzech zbadanych³¹) wnioski z 13.12.2016 r. i 20.03.2017 r. o przedłużenie ważności Kart Polaka, konsulowie je przedłużyli na kolejne 10 lat bez wydania decyzji, wymaganych art. 12 ust. 1 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 153-180, 261-277)

2. Po wydaniu 14.09 i 17.10.2017 r. dwóch Kart Polaka ze zmienionymi danymi (nazwiskami), konsulowie nie wydali decyzji o unieważnieniu kart wydanych wcześniej (na poprzednie nazwiska). Dotyczyło to obu badanych wniosków otrzymanych po 2.09.2016 r.³² Do ich unieważnienia z urzędu w drodze decyzji zobowiązywał art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy. Ponadto 2.03.2017 r. do Konsulatu wpłynął z MSZ claris zawierający wzór decyzji o unieważnieniu karty w związku ze zmianą danych. Wyjaśnienia w tej sprawie przedstawiono w punkcie 2.3.4 w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 153-180, 278-296)

W obu ww. sprawach Konsul Generalny wyjaśnił, że wynikły one z faktu, iż wykorzystywana obecnie platforma Karty Polaka systemu *Wiza-Konsul* zawiera jedynie podstawowy wzór formularza decyzji generowanego automatycznie z dossier osoby bezpośrednio przez system. Jest to formularz decyzji o przyznaniu karty. Wprowadzenie do systemu *Wiza-Konsul* innych wzorów formularzy (o unieważnieniu i przedłużeniu karty) pozwoli na ich drukowanie po podjęciu takiej decyzji w systemie. Jedną z konsuli ds. Karty Polaka wyjaśniła ponadto, że bez wygenerowania tych formularzy sporządzenie innych decyzji możliwe jest tylko poprzez przygotowanie ich od początku na komputerze ręcznie, co praktycznie nie jest możliwe w związku z niewystarczającą obsadą personalną i dużą ilością realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 183-184, 320-321)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 52 ze 124 decyzji dotyczących przyznania Karty Polaka lub zmiany danych w niej zawartych nie zamieszczono pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania. Naruszono tym samym wymóg art. 81 ust. 1 ustawy Prawo konsularne (zaś do 31.10.2015 r. § 35 zarządzenia Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem). Konsul Generalny wyjaśnił, że przyjmowano w praktyce założenie, iż pozytywna decyzja

³¹ Trzeci badany wniosek wpłynął 25.09.2015 r.

³² Wnioski wpłynęły 21.08 i 14.09.2017 r.

o przyznaniu karty, uwzględniająca w całości żądanie strony, nie wymaga pouczenia zainteresowanego o prawie wniesienia odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 153-180, 268, 320)

Ocena cząstkowa

Prawidłowo wydawano duplikaty i unieważniano Karty Polaka w związku z rezygnacją z ich posiadania. Nieprawidłowe było jednak przedłużenie ważności kart bez wymaganej decyzji i niewydawanie decyzji o unieważnieniu karty w przypadku wydania karty nowej, ze zmienionymi danymi. Stosowne wymogi w tym zakresie (określone kolejno w art. 12 ust. 1 i art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy) obowiązywały od 2.09.2016 r. NIK zwraca też uwagę, że w 52 ze 124 decyzji dotyczących przyznania Karty Polaka lub zmiany zawartych w niej danych nie zamieszczono pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania.

3. Prowadzenie rejestrów Kart Polaka

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2015 – 2017 obowiązki służbowe w WWPB pełniło 13 osób. Analiza 120 postępowań opisanych w punkcie 2 wykazała, że były one prowadzone przez sześciu członków personelu dyplomatyczno-konsularnego. Wszyscy mieli upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w zakresie czynności związanych z Kartą Polaka w zbiorze danych systemu *Wiza-Konsul*. Zostali też upoważnieni przez Radę do Spraw Polaków na Wschodzie do przetwarzania danych osobowych w CRKP. Trzy osoby prowadzące analizowane postępowania w 2017 roku miały upoważnienia nowego administratora – Ministra Spraw Zagranicznych – do przetwarzania danych osobowych w CRKP dopiero od 23.05.2017 r., chociaż minister ten zaczął administrować systemem już od 1.01.2017 r., co opisano poniżej, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

(dowód: akta kontroli str. 81-100, 153-180)

Analiza ww. 120 spraw wykazała też, że wszystkie 52 sprawy prowadzone przez czterech urzędników kończących służbę w Konsulacie (kolejno 31.08.2015 r., 31.05 i 26.08.2016 r. oraz 18.11.2017 r.) wprowadzono do systemów informatycznych Konsulatu, w tym odnotowano fakt wydania kart. W czterech z tych 120 spraw błędnie wprowadzono do systemów informatycznych Konsulatu nazwiska osób, którym przyznano karty, co opisano poniżej, w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

(dowód: akta kontroli str. 81-82, 153-180)

3.2. W związku z przejściem 2.09.2016 r. przez MSZ obsługi administracyjnej i kancelaryjnej Rady do Spraw Polaków na Wschodzie oraz trwającymi w MSZ pracami nad uruchomieniem nowej wersji CRKP, na przełomie września i października 2016 roku w Konsulacie wdrażano nowy sposób prowadzenia wniosków o przyznanie Karty Polaka, tj. przez system *Wiza-Konsul*³³. MSZ 5.12.2016 r. zwróciło uwagę, że wykryto błędy w funkcjonowaniu tego systemu dotyczące określania daty ważności Kart Polaka dla dzieci poniżej ósmego roku życia. Wskazano też, że spersonalizowanych kart z błędną datą ważności nie należy wydawać posiadaczom i konieczne będzie zamówienie nowych kart.

Analiza 48 spraw dotyczących wydania Kart Polaka dzieciom, w tym wszystkich 27 wniosków o wydanie kart dla dzieci poniżej ósmego roku życia złożonych do Konsulatu od 3.08 do 6.12.2016 r. wykazała, że w 20 przypadkach karty zostały prawidłowo spersonalizowane za pierwszym razem, a w 16 sprawach zamówiono nowe poprawnie spersonalizowane dokumenty, co skutkowało wydłużeniem (od 125 do 237 dni) terminu ich wydania. Natomiast 12 kart, w tym 10 dla dzieci poniżej ósmego roku życia wydano z błędną datą ważności, co opisano poniżej, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 117-148, 165-173)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu od 20.01.2015 r. do 15.05.2017 r. 12 (z 48) dzieciom, w tym 10 poniżej ósmego roku życia Kart Polaka ze zbyt długim terminem ważności (wygenerowanym przez system informatyczny). W tych sprawach Konsulat nie

³³ Wcześniej dane wprowadzano za pomocą dedykowanego oprogramowania bezpośrednio do CRKP, prowadzonego przez Radę do Spraw Polaków na Wschodzie.

poinformował MSZ o błędnej personalizacji Kart. Pięć z ww. kart wydano po otrzymaniu w clarisie MSZ z 5.12.2016 r. informacji o wykryciu błędów w CRKP i wytycznej, aby nie wydawać kart dla dzieci poniżej ósmego roku życia z błędnie określoną datą ważności. Ważność 10 kart była dłuższa niż 10 lat (wynosiła od 11 lat do 17 lat), a w dwóch kartach data ważności upływała kolejno cztery i siedem lat po uzyskaniu pełnoletności przez ich posiadaczy³⁴. Było to niezgodne z wymogami art. 17 ust 1 i 3 ustawy. Konsul Generalny nie podał przyczyn wydania błędnych kart. Wyjaśnił zaś, że niewłaściwa personalizacja kart „związana była (wg informacji Centrum Personalizacji Dokumentów – CPD) z błędem systemu produkcji Kart Polaka, na co placówka nie miała wpływu. Po stwierdzeniu tego rodzaju przypadków informowaliśmy CPD i DWPPG).”

(dowód: akta kontroli str. 106-148, 165-173, 298-323)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od 1.01 do 23.05.2017 r. osoby wprowadzające dane do CRKP nie miały upoważnień do przetwarzania danych osobowych wydanych przez obecnego administratora tego systemu (zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2017 r. – Ministra Spraw Zagranicznych). Dysponowały zaś upoważnieniami wydanymi przez Radę do Spraw Polaków na Wschodzie, która do 1.01.2017 r. – zgodnie z wówczas obowiązującym art. 23 ust. 4 ustawy – administrowała ww. systemem. Zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych³⁵, do przetwarzania danych mogą być dopuszczone wyłącznie osoby posiadające upoważnienie nadane przez administratora danych. Konsul Generalny wyjaśnił, że: „na podstawie § 20 ust. 2 Regulaminu organizacyjnego MSZ, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 31 z dnia 30 września 2015 r.³⁶, kierownicy placówek zagranicznych wykonują szczegółowe obowiązki koordynatora zbiorów danych osobowych, określone w przepisach o ochronie danych osobowych. Zakres obowiązków, o których mowa wyżej, został wskazany w § 11 ust. 5 Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych w MSZ oraz placówkach zagranicznych, którą zatwierdził 24.02.2017 r. Minister Spraw Zagranicznych. Zmiany wprowadzone w tym dokumencie dotyczyły (...) uwzględnienia w wykazie nowego zbioru „CRKP”, którego administratorem od 1.01.2017 r. jest Minister Spraw Zagranicznych. W celu sprawnego wdrożenia nowych przepisów w zakresie ochrony danych osobowych MSZ zalecił do 10.03.2017 r. wyznaczenie na placówkach osób odpowiedzialnych za uruchomienie EWUP³⁷ oraz procedury wnioskowania o dostęp do tej aplikacji. W dniu 10.03.2017 r. Konsulat poinformował clarisem nr 83/2017 MSZ (Inspektorat Służby Zagranicznej – ISZ) o wyznaczeniu ww. osoby. Tego samego dnia ISZ MSZ poinformował o dostępności zakładki w systemie ITSM³⁸ umożliwiającej złożenie wniosku o instalację aplikacji EWUP, jednocześnie zaznaczył, że instalacja ta będzie odbywać się sukcesywnie. Tego samego dnia placówka podjęła próby złożenia w ww. sposób wniosku o instalację, jednakże z przyczyn technicznych bezskutecznie. Zakładka systemu EWUP była aktywna dla Konsulatu dopiero w dniu 26.03.2017 r. W dniu 5.04.2017 r. Regionalny Administrator Systemów TI (RAST) w Ambasadzie RP w Mińsku poinformował o planowanym zbiorczym wystąpieniu dla wszystkich polskich urzędów dyplomatyczno-konsularnych na Białorusi do Biura Informatyki i Telekomunikacji (BIT) i ISZ MSZ o nadanie uprawnień do uruchamiania makr programu EWUP. Następnie sukcesywnie placówkom na Białorusi udostępniono ww. aplikację. Do tego czasu uznawana była ważność (nie wygasła) upoważnień nadanych przez Radę do Spraw Polaków na Wschodzie. W związku z powyższym w możliwie najszybszym terminie (23.05.2017 r.) kierownik placówki nadał upoważnienia o dopuszczeniu do przetwarzania danych osobowych wszystkim urzędnikom konsularnym, jednocześnie cofając upoważnienia wydane wcześniej. Wyżej opisane rozwiązanie zostało przyjęte w MSZ i placówkach zagranicznych w ramach środków organizacyjnych, o których mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych,

³⁴ Przy nieprzekroczeniu 10-letniego terminu ważności kart.

³⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 922.

³⁶ Zarządzenie nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 września 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. Ministra Spraw Zagranicznych z 2017 r. poz. 31).

³⁷ Ewidencja Upoważnień.

³⁸ IT Service Management.

jakie administrator danych ma obowiązek zastosować w celu zapewnienia ochrony przetwarzanych danych osobowych. W związku z procesem zmiany administratora danych osobowych Karty Polaka do czasu wprowadzenia nowych rozwiązań, placówka opierała się na dotychczasowym stanie prawnym, tj. upoważnieniach do CRKP wydanych przez Radę do Spraw Polaków na Wschodzie, które nadano na okres zatrudnienia urzędników konsularnych w Konsulacie oraz upoważnieniach o dopuszczeniu do przetwarzania danych osobowych (w tym Wiza-Konsul) podpisanych przez kierownika placówki.”

(dowód: akta kontroli str. 81-100, 153-180, 321-322)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca też uwagę na błędne wprowadzenie do CRKP od 11.07.2016 r. do 14.04.2017 r. w czterech (ze 120) zbadanych sprawach nazwisk osób, którym przyznano Kartę Polaka. Skutkowało to koniecznością zamówienia przez Konsulat nowych kart i w trzech z tych spraw – wydaniem poprawnie spersonalizowanych kart z opóźnieniem wynoszącym od 13 dni do 4,5 miesiący. Konsul Generalny wyjaśnił, że: „*błędy literowe przy wpisywaniu danych osobowych do systemu Wiza-Konsul mogą się zdarzać z uwagi na inną niż polską transkrypcję, co przy dużym obciążeniu ilościowym w zakresie rozpatrywanych wniosków i możliwych błędach pisarskich zwiększa możliwość ich popełnienia. Należy jednak podkreślić, że błędnie wprowadzone do systemu wnioski stanowią w praktyce zaledwie promil w stosunku do ilości wszystkich wprowadzonych wniosków. W zdecydowanej większości przypadków sytuacja ta nie generuje opóźnień w wydawaniu blankietów Kart Polaka wnioskodawcom, gdyż błędy ujawniane są na etapie umożliwiającym ponowną personalizację Kart Polaka, nie naruszając przy tym wyznaczonego wcześniej terminu ich odbioru.”*

(dowód: akta kontroli str. 101-105, 153-180, 322)

Ocena cząstkowa

W latach 2015 – 2016 i od 23.05.2017 r. dane do CRKP były wprowadzane przez osoby posiadające upoważnienia do przetwarzania danych osobowych nadane przez aktualnego administratora danych. Od 1.01 do 23.05.2017 r. osoby te posiadały jedynie upoważnienia nadane przez poprzedniego administratora, a brak upoważnień nowego administratora był niezależny od Konsulatu. Zbadane (wszystkie) 52 postępowania prowadzone przez konsulów kończących służbę w placówce wprowadzono do systemów informatycznych, odnotowując fakt wydania kart. Stwierdzono jednak wydanie dzieciom 12 Kart Polaka (z 48 objętych badaniem) z terminem ważności przekraczającym 10 lat lub upływającym później niż rok po uzyskaniu pełnoletności wnioskodawcy, tj. wbrew terminom określonym w art. 17 ust. 1 i 3 ustawy. Ponadto w czterech zbadanych sprawach błędnie wprowadzono nazwiska do CRKP, co skutkowało wydaniem poprawnie spersonalizowanych trzech kart z opóźnieniem wynoszącym od 13 dni do 4,5 miesiąca.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, wnosi o:

1. Przedłużanie ważności Kart Polaka i ich unieważnianie w przypadku wydania nowej karty ze zmienionymi danymi poprzez wydanie decyzji wymaganych w art. 12 ust. 1 i art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy o Karcie Polaka.
2. Przedstawianie w decyzjach pełnej podstawy prawnej ich wydania oraz pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania, zgodnie z wymogiem art. 81 ust. 1 ustawy Prawo konsularne.
3. Prawidłowe wprowadzanie danych do Centralnego Rejestru Kart Polaka.
4. Weryfikowanie poprawności wydawanych Kart Polaka, w celu zapobieżenia przypadkom wydawania kart z błędnym terminem ważności.

³⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

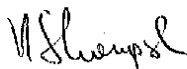
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

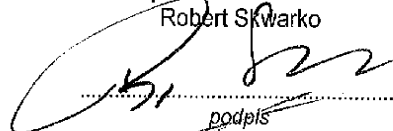
Białystok, dnia 22 grudnia 2017 r.

Kontroler:
Marek Skorupski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko



.....
podpis