



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.002.02.2018
P/17/098

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/098 – Przyznawanie Karty Polaka osobom zamieszkałym za wschodnią granicą RP ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Stefan Gados – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/5/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. 2. Cezary Paciura – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/8/2018 z dnia 3 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 4)
Jednostka kontrolowana	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Astanie, ul. Saryarka 15 Biznes Centrum „Isker”, 010000 Astana, zwana w dalszej treści „Ambasadą”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Selim Chazbijewicz, Ambasador Rzeczypospolitej Polskiej w Republice Kazachstanu i Republice Kirgijskiej od dnia 12 sierpnia 2017 r. ² (dowód: akta kontroli str. 5 - 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w latach 2015 – 2017 Kartę Polaka przyznawano osobom spełniającym warunki do jej uzyskania.

Wydział Konsularny Ambasady w okresie objętym kontrolą nie był w pełni przygotowany pod względem organizacyjno-kadrowym do właściwego realizowania zadań związanych z przyznawaniem Karty Polaka.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Rozpatrywaniem wniosków o przyznanie karty zajmował się personel w zbyt małej w stosunku do potrzeb obsadzie, który w trakcie pracy na placówce nie brał udziału w żadnej naradzie ani szkoleniu poświęconym problematyce związanej z Kartą Polaka. Organizacja pracy oraz system zapisów na rozmowę z konsulem spowodowały, iż dostępność do konsula osób wnioskujących o Kartę Polaka w latach 2015 – 2017 uległa zmniejszeniu. Skuteczność działań uległa pogorszeniu w roku 2017 w stosunku do 2016 r. ponieważ zarejestrowano o 27% wniosków mniej, mimo dużego zainteresowania Kartą Polaka w Astańskim Okręgu Konsularnym.

Stwierdzono niewystarczającą w stosunku do potrzeb ilość organizowanych dyżurów konsularnych związanych z przyznawaniem Karty Polaka, co przy odległych od Astany (nawet o 700 km) skupiskach Polaków jest bardzo istotne.

¹ kontrolą objęto lata 2015 r. – 2017 r. (do czasu zakończenia kontroli), a także okresy wcześniejsze jeżeli wynikało to z analizy dokumentacji dotyczącej Kart Polaka

² od dnia 2.11.2016 r. do 11.08.2017 r. i od 30.08.2015 r. do 15.09.2015 r. stanowisko Ambasadora RP w Astanie piastował chargé d'affaires Andrzej Skrzydło, od dnia 16.09.2015 r. do 1.11.2016 r. – Maciej Lang, a od 2011 r. do 29.08.2015 r. – Jacek Kluczkowski

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.

Urzednicy konsularni w miare rzetelnie weryfikowali wnioski o przyznanie Karty Polaka, chociaz zdarzaly sie przypadki, ze nie zawsze przebiegalo to w sposob prawidlowy. W aktach niektorych spraw brakowalo bowiem niezbednych dokumentow do przyznania Karty Polaka, a zaswiadczenia wystawione przez organizacje polonijne nie zawsze potwierdzaly realne zaangazowanie wnioskodawcy na rzecz jazyka i kultury polskiej lub polskiej mniejszosci narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat.

Decyzje o przyznaniu, odmowie przyznania, uniewaznieniu Karty Polaka wydawano w formie pisemnej, przy czym czesc z tych decyzji zawierala bledy formalne. Stwierdzono takze nieterminowe rozpatrywanie spraw zwiazanych z wydawaniem Karty Polaka.

NIK zwraca tez uwage, ze:

- w latach 2015 – 2017 zadania zwiazane z prowadzeniem postepowan w sprawie Karty Polaka wykonywaly dwie osoby personelu pomocniczego na etatach miejscowych, ktore nie posiadaly obywatelstwa polskiego,
- dwie osoby (kierownik Wydzialu Konsularnego oraz referent ds. konsularnych), ktore prowadziły czynnosci zwiazane z Kartą Polaka w zbiorze danych Wiza-Konsul oraz Centralnym rejestrze przyznanych oraz uniewaznionych Kart Polaka oraz Kart Polaka, ktore utracily waznosc z mocy prawa, zwanym dalej „CRKP”, nie posiadaly uprawnień do przetwarzania danych, wystawionych przez wlasciwego administratora danych osobowych,
- do wrzesnia 2016 r. nie prowadzono lokalnego rejestru Kart Polaka, ktory powinien byc prowadzony przez konsula w wersji elektronicznej,
- w jednym przypadku (na 55 badanych) stwierdzono, ze sprawa, ktora zakonczyla sie decyzja odmowna nie zostala zarejestrowana w CRKP,
- w 55 przypadkach (na 55 badanych) daty przyjecia wnioskow od wnioskodawcow zarejestrowane w CRKP byly pozniejsze niz daty wydania przez konsula decyzji o przyznaniu Kart Polaka od 3 do 67 dni,
- w 36 przypadkach (na 55 badanych) brak bylo w CRKP w rubryce „data wydania karty” informacji na ten temat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dzialania podejmowane przez konsula na rzecz tworzenia systemu sprawnego i prawidlowego przyznawania Karty Polaka

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2015 – 2017 w Ambasadzie zadania zwiazane z prowadzeniem postepowan w sprawie przyznania Karty Polaka realizowano w Wydziale Konsularnym. Obowiazki sluzbowe wykonywalo w nim czterech czlonkow personelu dyplomatyczno-konsularnego⁴. Ponadto, zadania zwiazane z prowadzeniem postepowan w sprawie przyznawania Karty Polaka realizowalo 5 czlonkow personelu pomocniczego, w tym 2 osoby zatrudnione na etatach miejscowych nie posiadaly obywatelstwa polskiego. Osoby bez obywatelstwa polskiego wykonywaly zadania dotyczace Karty Polaka o charakterze techniczno-biurowym.

Departament Wspolpracy z Polonia i Polakami za Granica Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej: MSZ) w zaleceniach z dnia 19 wrzesnia 2016 r. polecil „*aby obsluga procesow zwiazanych z Kartą Polaka powierzana byla wylaczenie obywatelom polskim ! Ma to szczegolne znaczenie ze wzgledu na wzraly charakter zagadnienia*”.

⁴ Malgorzata Tańska od 30.09.2012 r. do czasu prowadzenia kontroli, Norbert Rafalik od 18.09.2017 r. do czasu prowadzenia kontroli, Daniel Braciszewski od 22.02.2016 r. do 30.09.2016 r. Justyna Skrzydło od 05.04.2014 r. do 29.02.2016 r.

Zgodnie z § 4 pkt 3 Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego Ambasady „Kierownik wydziału albo referatu (...) kieruje wydziałem albo referatem, w tym planuje i organizuje jego pracę”.

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniając przyczyny powierzenia zadań związanych z procesem postępowań w sprawie przyznawania Karty Polaka 2 osobom personelu pomocniczego, które nie posiadały obywatelstwa polskiego stwierdziła m.in.: „Braki kadrowe wymusiły sytuację, aby w część prac związanych z KP (Kartą Polaka) zostali włączeni pracownicy miejscowi”.

Wydział Konsularny Ambasady nie dysponował urządzeniem ułatwiającym badanie dokumentów pod kątem ich przerobienia lub podrobienia.

Zgodnie z zaleceniami MSZ⁵ dotyczącymi Karty Polaka „(...) należy dokładać wszelkich starań, by zwiększyć wykrywalność ew. fałszerstw, w tym zabiegać o wyposażenie placówki w sprzęt ułatwiający badanie dokumentów, szkolenie pracowników (...)”.

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniając przyczyny braku urządzenia ułatwiającego badanie dokumentów pod kątem ich przerobienia i podrobienia stwierdziła: „Nie otrzymaliśmy takiego sprzętu”.

W latach 2015 – 2017 Ambasada zwracała się do MSZ o zwiększenie liczby stałych etatów w Wydziale Konsularnym. W dniu 14.12.2015 r. Ambasador Maciej Lang zwrócił się do MSZ z prośbą o przywrócenie w Wydziale Konsularnym zlikwidowanego w 2013 r. etatu krajowego niekierowanego do spraw polonijnych. Argumentował m.in. że „Od roku 2013 znacznie wzrosła ilość czynności konsularnych realizowanych w WK, przede wszystkim wizowych ale też repatriacyjnych oraz Kart Polaka”.

W odpowiedzi na pismo Dyrektora Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą MSZ z dnia 22.08.2016 r., dotyczącego uwag placówki na temat ewentualnych niedoborów kadrowych i propozycji uzupełnień etatowych, kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska, w piśmie z dnia 15.09.2016 r. stwierdziła m.in.: „W obecnej sytuacji kadrowej nie będziemy w stanie wyjść naprzeciw oczekiwaniom Polonii w sprawach repatriacyjnych i Kart Polaka, konieczne będzie zwiększenie etatowe – najlepiej o 1 etat miejscowy (generuje mniejsze koszty) i o ½ etatu krajowego niekierowanego”.

W sprawozdaniu z realizacji zadań Urzędu Konsularnego w 2016 r.⁶, opracowanym przez kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzatę Tańską, zapisano m.in. „(...) WK w 2015 r. miał trudną sytuację kadrową. Praktycznie prawie 5 miesięcy Konsul RP była jedyną osobą z uprawnieniami konsularnymi przy jednoczesnym nasileniu nieprzewidzianych wcześniej i bardzo trudnych do realizacji pracochłonnych wydarzeń – m.in.: powódź w północnym Kazachstanie, która nawiedziła głównie tereny zamieszkałe przez Polonię (...). Pomimo tego w 2016 r. konsulat znacznie intensywniej pracował przy realizacji ustawy o Karcie Polaka i repatriacji co zaowocowało dużym wzrostem przyjętych wniosków (ok. 5 krotnie)”⁷.

Na dzień 17.01.2018 r. w Wydziale Konsularnym Ambasady sprawami Karty Polaka (poza innymi obowiązkami) zajmowało się 2 pracowników służby dyplomatyczno-konsularnej. Ponadto Wydział Konsularny Ambasady zatrudniał 4 osoby personelu pomocniczego na 3,5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 8 - 42, 73 - 74)

1.2. Zatrudnieni w Wydziale Konsularnym Ambasady członkowie personelu dyplomatyczno-konsularnego mieli stopnie dyplomatyczne od attache do radcy oraz tytuły konsularne od wicekonsula do konsula. Pracownicy Wydziału Konsularnego

⁵ z dnia 3.02.2017 r.

⁶ z dnia 15.01.2017 r.

⁷ Wydział Konsularny Ambasady przyjął w 2015 r. – 119 wniosków o Kartę Polaka, w 2016 r. – 387, a w 2017 r. – 282

Ambasady nie uczestniczyli w naradach poświęconych realizacji ustawy z dnia 7 września 2007 r. o *Karcie Polaka*⁸. Osoby te w czasie zatrudnienia w Wydziale Konsularnym Ambasady nie odbywały dodatkowych szkoleń z rozpoznawania fałszerstw dokumentów, oceny autentyczności zabezpieczeń, metod działania przestępców oraz sposobów wykrywania podrobionych i przerobionych dokumentów. Żaden z pracowników Wydziału nie odbywał szkoleń związanych z procedurą przyznawania Karty Polaka oraz zmian ustawowych w tym zakresie, które zostały wprowadzone w latach 2015 - 2017. Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniając przyczyny braku ww. szkoleń stwierdziła że: „Pracownicy nie zostali skierowani przez MSZ na takie szkolenie”.

(dowód: akta kontroli str. 43, 73 - 74)

1.3. Zapisy na spotkanie w celu złożenia wniosków o przyznanie Karty Polaka odbywały się przez system e-konsulat od 2013 r. Pule terminów w systemie e-konsulat otwierane były co ok. 2 miesiące. Wydział Konsularny Ambasady nie informował o tym, że terminy zostały otwarte, interesanci sami sprawdzali w systemie e-konsulat czy jest wolny termin. W tygodniu Wydział Konsularny Ambasady przyjmował ok. 4-6 wniosków. W przypadku zorganizowania dyżuru konsularnego w terenie przyjmowanych było ok. 25 wniosków dziennie podczas jednego dnia dyżuru. Z uwagi na to, że spotkania w celu złożenia wniosku o przyznanie Karty Polaka odbywały się poprzez system e-konsulat, który rejestrował jedynie ograniczoną pulę wolnych miejsc (nie stosowano systemu umawiania się telefonicznie lub drogą mailową) nie było możliwe określenie czasu oczekiwania na wizytę w celu złożenia wniosku o przyznanie Karty Polaka. Ambasada otrzymywała e-maile od osób mających problemy z zapisaniem się na rozmowę poprzez system e-konsulat w celu złożenia wniosku o przyznanie Karty Polaka. Przykładowo w dniu 26.11.2017 r. Wydział Konsularny Ambasady otrzymał e-mail, w którym napisano: „Od początku czerwca 2017 r. podejmuję próbę zapisu na wizytę ds. Karty Polaka dla mojego ojca oraz siostry klikając w „Wizyty w Konsulacie” i później „Karta Polaka”, następnie wpisuję kod z obrazka. Od początku czerwca system podaje brak wolnych terminów. Dzisiaj komunikat wyświetla –„Brak terminów do dnia 2018-02-22”. Proszę o informację w jaki sposób mogę zarejestrować się na wizytę w tej sprawie w ambasadzie w Astanie ?” W dniu 28.11.2017 r. Wydział Konsularny Ambasady udzielił w tej sprawie następującej odpowiedzi: „Zapisy na złożenie dokumentów na Kartę Polaka odbywają się za pośrednictwem systemu rejestracji e-konsulat. Jednocześnie można złożyć dokumenty na Kartę Polaka podczas dyżuru konsularnego. Proszę się dowiadywać o najbliższych wyjazdach konsula RP na dyżur konsularny oraz zapisać się na spotkanie”.

W dniu 12.12.2017 r. Ambasada otrzymała e-mail w sprawie problemów związanych z umówieniem wizyty dotyczącej złożenia dokumentów o przyznanie Karty Polaka o następującej treści: „Dzisiaj moja siostra próbowała się umówić na wizytę dzwoniąc pod numer (...) i dostała odpowiedź, że jedyna opcja to zarejestrowanie wizyty na złożenie dokumentów przez system e-konsulat, który ciągle wyświetla brak terminów”. W odpowiedzi na powyższe pismo w dniu 13.12.2017 r. wicekonsul Norbert Rafalik poinformował Ambasadora, m.in., że: „Niestety chętnych jest bardzo dużo co niestety powoduje, że faktycznie na zapisy trzeba „polować”. Widać to chociażby po zainteresowaniu podczas dyżurów konsularnych - ostatnio w Karagandzie przyjąłem 20 wniosków na Kartę Polaka(...). Częstsze dyżury konsularne pozwolą mam nadzieję, rozładować kolejki w systemie e-konsulat, jednak należy też pamiętać, że potem „obrobienie” dokumentów z dyżuru też trwa”.

⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1459, ze zm.

Ambasador dyscyplinując konsula, pismem z dnia 24.10.2017 r. zwrócił uwagę kierownikowi Wydziału Konsularnego Ambasady na potrzebę organizowania dyżurów konsularnych w odległych od Astany skupiskach Polaków.

Ustalono, że w trakcie dyżurów konsularnych przyjęto 30% wszystkich wniosków o przyznanie Karty Polaka.

W piśmie z dnia 5.12.2017 r., skierowanym do MSZ, kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady informowała m.in.: *„Terminy oczekiwania petentów na spotkanie w Astanie z konsulem w sprawie KP są dość długie, co wynika z rosnącego z roku na rok zainteresowania staraniem się o Kartę Polaka przy jednoczesnych permanentnych brakach kadrowych w WK w Astanie. (...) Obecnie odnotowujemy jeszcze większe niż do tej pory zainteresowanie spotkaniem z konsulem w związku z KP i przez co wszystkie terminy w systemie e-konsulat są zajęte do końca lutego (2018 r.)”*. W odpowiedzi na pytanie jakie działania w celu skrócenia oczekiwania na spotkanie z konsulem podejmowała placówka w latach 2015 – 2017 kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady odpowiedziała: *„Placówka w miarę możliwości starała się o jak najczęstsze organizowanie dyżurów konsularnych w terenie, gdzie konsul zazwyczaj przyjmuje wszystkich chętnych, którzy przyszedli na spotkanie. W związku z brakami kadrowymi dyżury organizowano co około 2-3 miesiące, zazwyczaj w soboty i niedziele. Nie jest możliwe dokładne odtworzenie dat dyżurów. Podczas tych dyżurów konsul przyjmował więcej wniosków niż w ciągu 2 miesięcy w Astanie – przeciętnie 20-30 wniosków jednego dnia. Poza tym, aby rozładować kolejkę oczekujących Konsulat zwiększył limity przyjęć z 2 w tygodniu w latach 2012 – 2014 do ok. 4 czasem 6 w tygodniu w latach późniejszych. Z tym, że limity przyjęć na KP są związane z obłożeniem konsulatu innymi zajęciami – np. w miesiącach natężonego zainteresowania wizowego, konsulat otwierał mniej limitów przyjęć na KP, natomiast w miesiącach, gdy ruch wizowy jest mniejszy – otwierano więcej limitów na KP i repatriację”*.

(dowód: akta kontroli str. 44 - 72)

1.4. Na pytanie dotyczące organizowania dyżurów konsularnych w sprawie Karty Polaka (podanie ich częstotliwości) kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska odpowiedziała m.in. *„W WK przez prawie 2 lata, z przerwami, pracował tylko 1 konsul (...). Najczęstsze wizyty konsula są w miejscowościach w Północnym Kazachstanie, gdyż tam jest największa Polonia: Kokszetau, Tajynsza, Jasna Polana, Czkałowo, Pierwomajka, Pietropawłowsk, Pawłodar, Donieckoje, a także Karaganda i Temirtau. Dyżury na Kartę Polaka pozwalają na częściowe rozładowanie kolejki oczekujących, a także są wygodne dla interesantów, gdyż nie muszą oni sami jeździć zazwyczaj kilka godzin do urzędu do Astany. Jest to istotne dla wnioskodawców szczególnie w okresie zimowym. Na dyżurach przyjmowane jest ok. 30% wszystkich wniosków”*.

W dniu 11.01.2018 r. Ambasada otrzymała z MSZ pismo, w którym cytowana jest treść zapytania, które otrzymał resort: *„Ze strony Polaków, którzy mieszkali wiele lat w Kazachstanie pojawiła się prośba, by przedstawiciele służb dyplomatycznych jeździli do polskich wsi oddalonych o ok. 300 km od Astany do naszych rodaków ubiegających się o powrót do Polski. Dziś starsze osoby mają trudności w dotarciu do polskich placówek dyplomatycznych. Kłopotliwe jest dla nich też korzystanie z rejestracji internetowej. Czy jest to możliwe i w jakiej perspektywie czasowej? Taką praktykę stosowali m.in. Niemcy”*.

W odpowiedzi do MSZ kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska pismem z dnia 12 stycznia 2018 r. stwierdziła m.in.: *„(...) konsulowie w WK w Astanie jeżdżą w teren na dyżury konsularne. Przeciętnie jest to 1 raz na 2 miesiące, z racji obowiązków na miejscu trudno jest nam organizować częściej*

takie dyżury. Informuję także, że przez prawie rok w WK w Astanie pracował tylko jeden konsul, więc organizacja dyżurów w terenie była utrudniona – choć mimo tego takie dyżury systematycznie się odbywały. Obecnie w WK w Astanie pracuje 2 konsułów i trzecia osoba, a oprócz tego jest też w wydziale politycznym 1 osoba z uprawnieniami konsularnymi i dlatego też dyżury mogą być organizowane częściej - oczywiście nie tak często jak życzyłyby sobie Polonia, gdyż jest to w praktyce niemożliwe (...)".

Wyjaśniając sposób upowszechniania w latach 2015 - 2017 w środowiskach polonijnych informacji o Karcie Polaka kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska stwierdziła m.in., że: „Systematycznie podczas spotkań z Polonią oraz z nauczycielami języka polskiego pracującymi w Kazachstanie i prezesami organizacji polonijnych pracownicy konsulatu prezentują kompleksowe informacje na temat KP i przywilejów związanych z jej posiadaniem. Wydrukowaliśmy też broszurę zawierającą powyższe informacje, która to broszura jest kolportowana wśród Polonii zarówno podczas ww. spotkań konsułów jak i podczas wizyt delegacji z RP i ich spotkań ze środowiskiem polonijnym”.

(dowód: akta kontroli str. 48, 74 - 85)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na duże trudności związane z umówieniem się na spotkanie z konsulem na terenie Ambasady w celu złożenia dokumentów dotyczących przyznania Karty Polaka. W obecnej formie, gdy jedynym sposobem umówienia takiej wizyty jest system e-konsulat przy niewielkiej liczbie udostępnianych miejsc (ok. 6 w tygodniu), dla dużej części chętnych takie spotkanie staje się w praktyce niemożliwe. Dotychczasowe działania Wydziału Konsularnego Ambasady na rzecz skrócenia czasu oczekiwania na otrzymanie Karty Polaka okazały się nieskuteczne. Świadczy o tym pośrednio fakt, że w 2016 r. przyjęto 387 wniosków o przyznanie Karty Polaka, a w 2017 r. 282 wnioski. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niewystarczającą w stosunku do potrzeb ilość organizowanych dyżurów konsularnych związanych z przyznawaniem Karty Polaka. Mając na uwadze duże odległości skupisk Polaków z okręgu konsularnego od Astany (nawet 700 km) oraz trudności logistyczne i finansowe dotyczące podróży, zwiększenie ilości dyżurów konsularnych związanych z obsługą Karty Polaka powinno być priorytetem działania Wydziału Konsularnego. Zdaniem NIK wskazanym byłoby dokumentowanie organizacji i przebiegu dyżurów konsularnych, związanych z Kartą Polaka.

Ponadto NIK zwraca uwagę na fakt, iż w latach 2015 – 2017 zadania związane z prowadzeniem postępowań w sprawie przyznawania Karty Polaka wykonywały 2 osoby personelu pomocniczego na etatach miejscowych, które nie posiadały obywatelstwa polskiego. Było to niezgodne z zaleceniami MSZ, które zabrania takich praktyk.

Placówka nie była wyposażona w urządzenia ułatwiające badanie dokumentów pod kątem ich przerobienia lub podrobienia. Pracownicy Wydziału Konsularnego Ambasady w latach 2015 – 2017 nie uczestniczyli w naradach poświęconych realizacji ustawy o Karcie Polaka. Osoby te nie odbywały dodatkowych szkoleń z rozpoznawania fałszerstw dokumentów, oceny autentyczności zabezpieczeń oraz sposobów wykrywania podrobionych i przerobionych dokumentów. Urzędnicy konsularni nie odbywali, w okresie pełnienia obowiązków w placówce, szkoleń związanych z wykonywanymi zadaniami dotyczącymi Karty Polaka.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 85)

W okresie objętym kontrolą Wydział Konsularny Ambasady nie był w pełni organizacyjnie i kadrowo przygotowany do realizacji zadań związanych z przyznawaniem Karty Polaka. Wobec niesłabnącego bardzo dużego zainteresowania Kartą Polaka w Astańskim Okręgu Konsularnym, nie podjęto odpowiednich działań usprawniających proces przyznawania Karty Polaka, a przez to nie zwiększono dostępności do konsula osób wnioskujących o Kartę Polaka. Skuteczność działań uległa pogorszeniu ponieważ w 2016 r. zarejestrowano 387 wniosków o przyznanie Karty Polaka, a w 2017 r. zarejestrowano ich 282. Wskazuje to na niewystarczającą liczbę pracowników oraz nieadekwatną do potrzeb organizację pracy Wydziału Konsularnego Ambasady w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków o przyznanie Karty Polaka.

2. Prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących przyznawania Kart Polaka

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

Opis stanu faktycznego

2.1.1. W okresie objętym kontrolą do Wydziału Konsularnego Ambasady wpłynęło 788 wniosków o wydanie Karty Polaka, z tego 119 w 2015 r., 387 w 2016 r. i 282 w 2017 r.

Liczba wniosków w 2017 r. w porównaniu do 2016 zmniejszyła się o 27,1%, natomiast w stosunku do 2015 r. zwiększyła się o 137%.

Spośród wszystkich wniosków, pozytywnie rozpatrzono 766 (97,2%), natomiast negatywnie 22, z tego: 3 w 2016 r. i 19 w 2017 r. W 2015 r. Kartę Polaka przyznano wszystkim 119 aplikującym, w 2016 r. – 384, a w 2017 r. – 263 osobom, co stanowiło odpowiednio 99,2% i 93,3% wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 86 - 88)

2.1.2. W trakcie kontroli przeanalizowano sposób rozpatrywania wniosków i weryfikacji dokumentów, a także sposób sprawdzania znajomości języka polskiego oraz znajomości i kultywowania polskich tradycji i zwyczajów.

Analiza 120 spraw z lat 2015 – 2017 wykazała, iż wnioski o przyznanie Karty Polaka składano na odpowiednich wzorach⁹. Wypełniono je czytelnym (drukowanym) pismem w języku polskim. Urzędnicy konsularni weryfikowali przedłożone przez wnioskodawcę dokumenty, w tym ich autentyczność i wiarygodność. W analizowanych sprawach nie było pisemnych wezwań strony do uzupełnienia braków formalnych wniosku lub dokumentacji.

W aktach spraw znajdowały się m.in. pisemne deklaracje o przynależności do Narodu Polskiego oraz dokumenty i dowody potwierdzające spełnienie warunków określonych w art. 2 ust. 1 i 2 lub art. 16 ustawy o *Karcie Polaka*.

W kontroli ustalono, iż część wniosków miała niewypełnione pola dotyczące liczby dołączonych do niego załączników/kartek. W dwóch aktach spraw kserokopie dokumentów i dowodów dołączonych do wniosku nie były poświadczane przez konsula za zgodność z oryginałem, w kolejnych dwóch aktach nie było pisemnej deklaracji o przynależności do Narodu Polskiego złożonej przez osobę ubiegającą się o przyznanie Karty Polaka, a w jednych brakowało notatki służbowej z rozmowy

⁹ określonych w rozporządzeniu 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) oraz w rozporządzeniu 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., poz. 1382)

konsula sprawdzającej znajomość języka polskiego oraz znajomości i kultywowania polskich tradycji i obyczajów wnioskodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

W Wydziale Konsularnym Ambasady nie opracowano i nie wdrożono wewnętrznych procedur przeciwdziałających mechanizmom korupcyjnym związanym z procesem przyznawania Karty Polaka.

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniła, iż „nie było takiego polecenia z MSZ.” Pracownicy Wydziału „otrzymywali systematycznie e-mailem ogólne informacje dot. zapobiegania korupcji, przesyłane przez Centralę MSZ”. Byli też „ustnie instruowani” o możliwości wystąpienia korupcyjnych sytuacji oraz o właściwym postępowaniu w takich sytuacjach.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 74)

2.1.3. W latach 2015 – 2017 do 11 (1,4%) wniosków o przyznanie Karty Polaka dołączono zaświadczenie organizacji polonijnej o aktywnym zaangażowaniu wnioskodawcy w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej. Wszystkie wnioski rozpatrzono pozytywnie.

Zaświadczenia organizacji polonijnej wystawiano na wzorze opracowanym przez MSZ, a wydawał je Związek Polaków w Kazachstanie (Związek), tj. organizacja polonijna wymieniona w obwieszczeniu MSZ w sprawie wykazu organizacji polskich lub polonijnych uprawnionych do wydawania zaświadczeń potwierdzających aktywne zaangażowanie w działalności na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej¹⁰.

W kontroli ustalono, iż w 5 zaświadczeniach dołączonych do wniosku o przyznanie Karty Polaka nie opisano w sposób wyczerpujący realnego zaangażowania oraz zasad współpracy wnioskodawcy z organizacjami polonijnymi na rzecz języka polskiego lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336, 408 - 409)

Zaświadczenia potwierdzające zaangażowanie osób na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej wystawiał Związek Polaków w Kazachstanie, w skład którego wchodzi 12 niezależnych i mających własną strukturę organizacji regionalnych.

Z informacji, którą posiada Wydział Konsularny Ambasady wynika, iż niektóre z tych organizacji nie są zarejestrowane według prawa kazachstańskiego, gdyż nie dopełniły procedury rejestracji lub jej nie uaktualniły. Formalności związanych z uaktualnieniem rejestracji nie dopełnił też Związek.

Pod koniec maja 2016 r. Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Wschodnią Granicą MSZ (w związku z przygotowaniem nowego wykazu organizacji do wystawiania zaświadczeń potwierdzających aktywne zaangażowanie w działalności na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej) zwrócił się z pismem do Ambasady o przesłanie propozycji organizacji polonijnych do umieszczenia w przedmiotowym wykazie. W piśmie tym MSZ stwierdził, że „zgłaszane organizacje powinny mieć pełną świadomość odpowiedzialności jaką biorą na siebie, zapewnić wysoki poziom rzetelności”.

Ambasador RP w Astanie pismo przekazał kierownikowi Wydziału Konsularnego Ambasady, która w dniu 31 maja 2016 r. udzieliła odpowiedzi stwierdzając m.in., iż

¹⁰ obwieszczenie MSZ z dnia 17 marca 2008 r. (M.P. z 2008 r., Nr 25, poz. 249) oraz obwieszczenie MSZ z dnia 22 sierpnia 2016 r. w sprawie wykazu organizacji polskich lub polonijnych uprawnionych do wydawania zaświadczeń potwierdzających aktywne zaangażowanie w działalności na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej (M.P., poz. 890)

„moim zdaniem, jeśli chodzi o nasz okręg konsularny, powinno zostać jak jest – tylko prezes ZPK i osoby przez niego upoważnione”.

(dowód: akta kontroli str. 93 - 103, 106)

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniła, że Związek jest *„zarejestrowany, ale ma nieuzupełnione w kazachstańskich urzędach niektóre dane, o czym pełnej świadomości nie miałam w maju 2016 r.”* Związek jak i prezes *„jest w pełni uznawany przez władze w Polsce”*. Zdaniem kierownika Wydziału Konsularnego prezes Związku jest osobą, która cieszy się dużym zaufaniem zarówno we władzach Polski, w instytucjach pracujących na rzecz Polaków na Wschodzie, w Ambasadzie jak i we władzach kazachstańskich oraz w społeczności polonijnej, wnikliwie analizuje wnioski o wydanie zaświadczenia, które do niego wpływają, a do wystawiania zaświadczeń upoważnił dwóch wiceprezesów. *„Taka forma wystawiania zaświadczeń wydawała mi się zgodna z prawem i nie powodująca chaosu i nie przyczyniająca się do wydawania dużej ilości niezweryfikowanych zaświadczeń”*.

(dowód: akta kontroli str. 107)

2.1.4. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków, o których mowa w art. 19 pkt 2 ustawy *o Karcie Polaka*, tj. aby w postępowaniu o przyznanie Karty Polaka wnioskodawca do wniosku dołączył jako autentyczny, podrobiony lub przerobiony dokument, albo takiego dokumentu jako autentycznego użył.

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniła, iż dokładnie oglądano dokumenty i analizowano ich *„treść oraz formę – papier, pieczętki, podpisy itp. Dokumenty, którymi dysponują kazachstańscy wnioskodawcy są autentyczne, nie budzą wątpliwości i zazwyczaj są to pierwsze dokumenty stanu cywilnego (tzn. nie współczesne duplikaty, ale wydane istotnie w czasach ZSRR, w latach 30 i 40)”*.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 74, 118 - 336, 343 - 344)

2.1.5. Z analizy 120 spraw wynika, iż 98 wnioskodawców, którym przyznano Kartę Polaka wykazało swój związek z polskością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy *o Karcie Polaka*).

W aktach spraw (za wyjątkiem jednego przypadku) znajdowały się notatki służbowe z rozmowy z osobą wnioskującą o przyznanie Karty Polaka, w trakcie której urzędnik konsularny (poprzez pytania) sprawdzał znajomość języka polskiego oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów.

W 22 przypadkach konsul odmówił przyznania Karty Polaka ponieważ osoby wnioskujące nie wykazały w dostateczny sposób swojego związku z polskością.

W trakcie dwóch wyjazdowych dyżurów konsularnych, zorganizowanych w styczniu 2018 r.¹¹, kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady przyjęła od 14 osób wnioski o przyznanie Karty Polaka. W trakcie rozmowy z osobami składającymi wnioski, konsul sprawdziła znajomość języka polskiego oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów, a treść zadawanych pytań nie wychodziła poza obszar z tym związany. Trzy spośród tych osób nie wykazały w dostateczny sposób znajomości języka polskiego, a także znajomości polskich tradycji i zwyczajów.

(dowód: akta kontroli str. 89 - 90, 118 - 336)

2.1.6. Analiza 27 wniosków o przyznanie Karty Polaka wykazała, iż przy rozpatrywaniu wniosków dzieci osób, które już posiadały taki dokument nie stwierdzono przypadków by dzielono posiadaczy Karty Polaka na tych, którzy

¹¹ w dniu 19 stycznia 2018 r. w miejscowości Koksżetau, a 20 stycznia 2018 r. w miejscowości Tajynsza

otrzymali ją w oparciu o przedłożone dokumenty oraz na tych, którym przyznano ją na podstawie zaświadczenia wystawionego przez organizację polonijną.

(dowód: akta kontroli str. 91 - 92, 118 - 336)

Nieprawidłowości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli dotyczyły braku w aktach spraw dokumentów niezbędnych do przyznania Karty Polaka, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy *o Karcie Polaka*, tj. w:

- 1) jednych aktach nie było notatki służbowej z rozmowy konsula z wnioskodawcą, w trakcie której osoba ubiegająca się o Kartę Polaka mogła wykazać swój związek z polsnością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego, który uważa za ojczysty oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów¹²;
- 2) dwóch aktach brakowało pisemnej deklaracji o przynależności do Narodu Polskiego złożonej w obecności konsula przez osobę ubiegającą się o przyznanie Karty Polaka¹³.

Kierownik Wydziału Konsularnego Małgorzata Tańska wyjaśniła, iż mogło się zdarzyć, że konsul „mógł zapomnieć o sporządzeniu notatki”, a z powodu „natłoku spraw i interesantów nie pobrał deklaracji”.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336, 347 - 349)

Nieprawidłowości dotyczyły też 5 wniosków o przyznanie Karty Polaka, do których wnioskodawcy dołączyli zaświadczenie organizacji polonijnej. Zaświadczenia złożono na odpowiednim wzorze ale nie podano w nich w wyczerpujący sposób aktywnego zaangażowania wnioskodawcy w działalność na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat, do czego obligował zapis art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy *o Karcie Polaka*. Brakowało w nich konkretnych informacji w jakich działaniach i kiedy, osoba ubiegająca się Kartę Polaka brała aktywny udział.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336, 408 - 409)

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniła, że „Konsulat w Astanie wydaje bardzo rzadko KP na podstawie zaświadczeń”. Każdy przypadek był przez konsula bardzo wnikliwie analizowany, oprócz zaświadczenia, które jest podstawą prawną, konsul prosił także o przedstawienie dokumentów (pism) potwierdzających zaangażowanie wnioskodawcy od osób zaufania publicznego prowadzących działalność polonijną w Kazachstanie (nauczycieli, księży). W prawie wszystkich przypadkach konsulowie znali osobiście zaangażowanie polonijne wnioskodawców. Dlatego też „posiadając szerokie spektrum opinii o aktywnej działalności polonijnej wnioskodawcy z różnych źródeł oraz będąc o tym przekonany osobiście, konsulowie przyjmowali wnioski, w których samo zaświadczenie było lakoniczne”.

W jednym przypadku wnioskodawczyni złożyła wniosek o przyznanie Karty Polaka z kompletem dokumentów, które – jak wyjaśniła kierownik Wydziału Konsularnego – zostały najprawdopodobniej zagubione. Po pewnym czasie wnioskodawczyni złożyła kolejny wniosek o przyznanie Karty Polaka bez wszystkich wymaganych dokumentów argumentując to tym, iż uczyniła to już wcześniej. Konsul „znając jej zaangażowanie polonijne oraz biorąc pod uwagę, że jest poszkodowana” wydał „decyzję pozytywną nie czekając na dostarczenie brakujących dokumentacji”.

(dowód: akta kontroli str. 108 - 117)

W notatce z dnia 17 stycznia 2018 r. na temat nieprawidłowości w wystawianiu zaświadczeń przez prezesów organizacji polonijnych dla starających się o Kartę

¹² sygn. akt 3421-4-2015

¹³ sygn. akt 3421-1-2015, 3421-243-2017

Polaka, Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska stwierdziła, m.in., że „najczęściej takie zaświadczenia wydawała prezes Stowarzyszenia w Astanie, które nie wchodzi w skład ZPK. Tymczasem wielu interesantów przychodziło z zaświadczeniami od prezeski, która wystawiała je nie mając do tego prawa. Takie osoby były od razu przez konsula odsyłane, a ich dokumenty nie przyjmowane. Jednej z takich interesantek powiedziałam, że jej zaświadczenie jest niezgodne z przepisami, to poza wszystkim ja mieszkam w Astanie i znam środowisko polonijne tego miasta na tyle dobrze, by stwierdzić, że ona nie działa. Na to interesantka odparła, że „wzmocniła” działalność finansową stowarzyszenia datkiem ok. 1.500 USD i została zapewniona, że są to wystarczające zasługi do tego, aby otrzymać zaświadczenie”. Kierownik Wydziału Konsularnego wyjaśniła także, iż jeden z prezesów stowarzyszenia wchodzącego w skład Związku, ale niemającego prawa do wystawiania zaświadczeń „wystawił stosowne zaświadczenie obywatelowi Ukrainy, nie mieszkającemu wcale w Kazachstanie. Wniosku i dokumentów nie przyjmuję, a z prezesem przeprowadziłam osobiście rozmowę, w której poprosiłam o wyjaśnienie, jak obywatel Ukrainy, który nie mieszka w Kazachstanie, może działać na rzecz Polonii Kazachstańskiej. Prezes wyjaśnił, że ów obywatel działa pomagając finansowo stowarzyszeniu polonijnemu, które jest biedne. Pomoc wynosiła ok. 1.500 USD. Jednocześnie prezes dodał, że na Ukrainie, taka pomoc, aby otrzymać zaświadczenie, musi być dużo wyższa ok. 5.000 USD, więc bardziej się by opłacało Ukraińcom pomagać Polonii Kazachstańskiej”.

(dowód: akta kontroli str. 104 - 105)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły dwóch akt spraw¹⁴, w których kserokopie dokumentów i dowodów nie były poświadczane przez konsula za zgodność z oryginałem, a w 90 wnioskach o przyznanie Karty Polaka wnioskodawcy nie wypełnili pola dotyczącego liczby dołączonych do wniosku załączników/kartek.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

Kierownik Wydziału Konsularnego Małgorzata Tańska wyjaśniła, iż konsul w natłoku spraw „mógł nie zauważyć, że nie dokonał potwierdzenia dokumentów”, a wnioskodawcy zazwyczaj nie wpisują ilości załączników we wnioskach, gdyż „nie wiedząc co można uznać za załącznik, przynoszą dużo pism, które nie są niezbędną dokumentacją potrzebną do wydania Karty Polaka”. Sprawy te dotyczą konsula, który przez krótki czas pracował w Wydziale „jedynie na zastępstwo”.

(dowód: akta kontroli str. 359)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż urzędnicy konsularni na ogół rzetelnie weryfikowali wnioski i dokumenty związane z Kartą Polaka. Zdarzały się jednak przypadki, że weryfikacja ta nie przebiegała w sposób prawidłowy, gdyż w niektórych aktach spraw brakowało dokumentów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Karcie Polaka, a zaświadczenia wystawione przez organizacje polonijne nie potwierdzały realnego zaangażowania wnioskodawcy na rzecz języka i kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej przez okres co najmniej ostatnich trzech lat. Pomimo tego były one uwzględnione przy wydawaniu decyzji o przyznaniu Karty Polaka.

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

Opis stanu
faktycznego

2.2.1. Z analizy 120 spraw o przyznanie Karty Polaka, w tym 22 o odmowie przyznania Karty Polaka wynika, iż przed podjęciem decyzji, urzędnicy konsularni analizowali dokumenty przedłożone przez wnioskodawcę.

¹⁴ sygn. akt 3421-56-2017 i 3421-57-2017

W analizowanych przypadkach nie skorzystali z możliwości, o której mowa w art. 19a ust. 1 ustawy o *Karcie Polaka* i nie zwracali się do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub do innych organów administracji publicznej z wnioskiem o przekazanie informacji, czy wobec wnioskodawcy nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 19 pkt 5 i 6 ww. ustawy, tj. czy o odmowie Karty Polaka nie przemawiają względy obronności, bezpieczeństwa albo ochrony porządku publicznego Rzeczypospolitej Polskiej, lub że wnioskodawca działał, lub działa na szkodę RP albo uczestniczył, lub uczestniczył w łamaniu praw człowieka.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniła, iż w okresie objętym kontrolą urzędnicy konsularni nie mieli „uzasadnionych wątpliwości” wobec żadnego z aplikantów. Wszystkie wnioski są udostępniane do wiadomości Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i żadnego z tych wniosków nie zakwestionowano. W lipcu 2017 r. kierownik Wydziału Konsularnego przekazała do konsultacji do ABW kilka wniosków. Jak wyjaśniła „zrobiła to omyłkowo, a nie ze względu na uzasadnione wątpliwości konsula wobec wnioskodawcy” (do konsultacji przekazano m.in. wniosek dotyczący dwuletniego wnioskodawcy). System Wiza-Konsul nie przewiduje możliwości cofnięcia zapytania, więc procedura została przeprowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 74)

2.2.2. Przyznanie, odmowa przyznania lub unieważnienie Karty Polaka następowało w formie pisemnej decyzji. W decyzjach podano oznaczenie konsula, datę wydania, oznaczenie strony, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie prawne i faktyczne, pouczenie o możliwości i trybie wniesienia odwołania oraz podpis urzędnika konsularnego z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska.

Szczegółowa analiza 120 decyzji, w tym 22 odmownych i 7 unieważniających Karty Polaka wykazała, że w 77 z nich podano właściwą podstawę prawną, uzasadnienie oraz pouczenie o możliwości i trybie wniesienia odwołania.

W 50 decyzjach podano niepełną podstawę prawną, brakowało w nich też pouczenia o możliwości wniesienia odwołania. W 2 decyzjach odmownych powołano niewłaściwą podstawę prawną, a w 5 przypadkach termin ważności Karty Polaka był dłuższy niż określał to art. 17 ust. 1 ustawy o *Karcie Polaka*.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

2.2.3. W okresie objętym kontrolą 22 wnioski o przyznanie Karty Polaka rozpatrzono negatywnie (3 w 2016 r. i 19 w 2017 r.), co stanowiło 2,8% wszystkich wniosków.

Analiza decyzji odmownych wykazała, że 20 wnioskodawcom nie przyznano Karty Polaka ponieważ nie wykazali swojego związku z polskością przez przynajmniej podstawową znajomość języka polskiego oraz znajomość i kultywowanie polskich tradycji i zwyczajów, zaś dwóm z tego względu, że po złożeniu wniosku nabyli „obywatelstwo w drodze repatriacji do RP”.

W podstawie prawnej 20 decyzji powołano się na art. 19 ust. 1 i art. 19 ust. 4 ustawy o *Karcie Polaka*. W dwóch decyzjach odmownych powołano niewłaściwą podstawę prawną.

W kontroli stwierdzono, iż w 2015 r. nie wydawano formalnych pisemnych decyzji o odmowie przyznania Karty Polaka. Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniła, że odmowy przyjęcia wniosku o przyznanie Karty Polaka „występowały sporadycznie” i dotyczyły zwłaszcza sytuacji, gdy wniosek nie spełniał wymogów formalno-prawnych lub gdy osoba ubiegająca się o przyznanie Karty Polaka dysponowała odpowiednimi dokumentami ale bardzo słabo posługiwała się językiem polskim. Wnioskodawca „prosił” wtedy aby jego spotkanie

z konsulem potraktować jako „konsultacje”, w trakcie których konsul informował o niezbędnych wymaganiach do otrzymania Karty Polaka.

(dowód: akta kontroli str. 73 - 74)

2.2.4. Analizę terminowości załatwiania spraw związanych z przyznaniem lub odmową przyznania Karty Polaka przeprowadzono na podstawie próby przedstawionej w pkt 2.1.2. i 2.2.1. wystąpienia pokontrolnego.

Z analizy tej wynika, iż zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. *Prawo konsularne*¹⁵, tj. bez zbędnej zwłoki, jednak nie dłużej niż w terminie trzydziestu dni od dnia wszczęcia postępowania załatwiono 104 sprawy, 16 pozostałych spraw załatwiono w terminie od 32 do 283 dni od dnia otrzymania wniosku o przyznanie Karty Polaka.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprawidłowości stwierdzone przez Najwyższą Izbę Kontroli w toku kontroli dotyczyły:

1. nieterminowego załatwiania spraw o przyznanie lub odmowę przyznania Karty Polaka - w 8 przypadkach decyzje o przyznaniu Karty Polaka wydano po upływie od 48 do 83 dni od wpływu wniosku, natomiast 8 decyzji odmownych wydano odpowiednio po upływie: 32, 34, 72, 108, 252 (2 decyzje), 271 i 283 dni od wszczęcia postępowania, tj. od dnia złożenia wniosku.

W aktach tych spraw nie było zawiadomień strony o przedłużeniu terminu i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (art. 58 ust. 2 ustawy *Prawo konsularne*).

Taki tryb rozpatrywania wniosków był niezgodny z zapisami art. 58 ust. 1 ustawy *Prawo konsularne*, który stanowi, iż konsul załatwia sprawę bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie trzydziestu dni od dnia wszczęcia postępowania. Jeżeli załatwienie sprawy wymaga pozyskania dodatkowych informacji, opinii lub podjęcia określonych działań wówczas termin ten może ulec wydłużeniu maksymalnie do trzech miesięcy (art. 60 *Prawa konsularnego*), przy jednoczesnym wymogu zawiadomienia strony o przedłużeniu terminu i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy (art. 58 ust. 2 *Prawa konsularnego*).

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

Kierownik Wydziału Konsularnego Małgorzata Tańska wyjaśniła, iż decyzje pozytywne wydawano sporadycznie w terminie dłuższym niż 30-dniowy. Spowodowane to było tym, iż wnioskodawca „*miał uzupełnić dokumentację*”, a ze względu na znaczne odległości i ciężkie warunki pogodowe trwało to dosyć długo. Często „*wnioskodawca nie przyjeżdżał sam do Konsulatu ale czekał aż konsul uda się na dyżur konsularny aby wówczas dostarczyć mu brakujące dokumenty – a dyżur mógł się odbyć później niż po 30 dniach od złożenia przez wnioskodawcę wniosku. Poza tym przez ponad rok w Konsulacie pracowała tylko 1 osoba z uprawnieniami konsularnymi przy jednoczesnym znacznym wzroście czynności konsularnych, co mogło przelożyć się na kłopoty z dotrzymaniem terminów*”.

Ww. wyjaśniła również, „*że osoby, które otrzymały odmowną decyzję pisemną często się załamują i więcej już nie składają dokumentów na KP. Dlatego też konsul zgadzała się, aby te osoby, które nawet w stopniu podstawowym nie znały języka i tradycji przyszły na rozmowę ponownie, gdy się lepiej przygotowują. Konsul czekał więc na ich ponownie stawiennictwo, a ponieważ do niego nie doszło (wnioskodawcy się nie zgłosili ani do konsulatu ani na dyżur konsularny),*

¹⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1545

ostatecznie została wydana odmowna – ale z opóźnieniem uwzględniającym czas oczekiwania. Obecnie nie stosuje się już tej praktyki”.

(dowód: akta kontroli str. 347 - 349)

2. braku powoływania w podstawie prawnej 50 decyzji o przyznaniu Karty Polaka wydanych w latach 2015 – 2016 art. 2 ust. 1 ustawy o *Karcie Polaka*,
3. powoływania w dwóch decyzjach odmownych wydanych 13 kwietnia i 13 maja 2016 r.¹⁶ art. 12 ust. 1 i 2 zamiast art. 19 ustawy o *Karcie Polaka*, będącego podstawą decyzji odmownych.
4. braku zamieszczania w decyzjach o przyznaniu Karty Polaka wydanych w latach 2015 – 2016 pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania, czym naruszono zapisy art. 81 ustawy *Prawo konsularne*.

Kierownik Wydziału Konsularnego Małgorzata Tańska wyjaśniła, że w przypadku decyzji przyznającej Kartę Polaka „*istotnie nie było informacji o możliwości i trybie wniesienia odwołania*”, gdyż uznano, że osoba która ją dostała „*nie będzie się odwoływała od decyzji, gdyż ona uwzględni jej żądania*”.

Ww. wyjaśniła także, że „*omyłkowo*” nie powołano art. 19 w decyzjach odmownych.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W kontroli ustalono, iż termin ważności 5 ze 120 Kart Polaka był dłuższy od 9 do 36 dni niż określał to art. 17 ust. 1 ustawy o *Karcie Polaka* (10 lat). Np. wnioskodawca w dniu 3 lutego 2017 r. złożył wniosek o przedłużenie Karty Polaka. Decyzją z 22 lutego ub. roku konsul przedłużył okres jej ważności. Natomiast wydrukowany na Karcie Polaka termin jej ważności kończył się z dniem 30.03.2027 r.¹⁷

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

Kierownik Wydziału Konsularnego Małgorzata Tańska wyjaśniła, że „*system komputerowy, w którym rejestruje się Karty Polaka generuje sam datę ważności karty, z chwilą podjęcia przez konsula decyzji w tym systemie. Zdarzało się natomiast, że konsul najpierw podejmował decyzje w wersji „papierowej”, a potem w systemie – stąd wynikała różnica w dacie ważności Karty. Tak mogło być, gdy konsul (...) mnie zastępował. Konsul wydał decyzję, podpisał ją na papierze, ale nie był w stanie wydać decyzji w systemie komputerowym, gdyż nie miał aktywowanej przez MSZ takiej możliwości – więc w systemie decyzję wydała po powrocie z urlopu konsul Tańska. Z tego powodu okres ważności KP jest dłuższy niż 10 lat (zazwyczaj o kilka dni – tygodni)*”.

(dowód: akta kontroli str. 347 - 349)

W kontroli stwierdzono, iż w 18 decyzjach odmownych z 2017 r. podano że „*wnioskodawca nie zna języka polskiego oraz kultury polskiej*” lub „*wnioskodawczyni nie wykazała znajomości języka polskiego oraz kultywowania polskich tradycji i zwyczajów*”.

Według Najwyższej Izby Kontroli lakoniczne i skąpe uzasadnienie decyzji odmownych może być przyczyną jej uchylecia w postępowaniu odwoławczym od decyzji konsula.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

Wicekonsul Norbert Rafalik wyjaśnił, iż prowadząc postępowanie o przyznanie Karty Polaka wykonuje je z wykorzystaniem systemu Wiza-Konsul, w którym sporządza notatkę z rozmowy oraz podejmuje decyzję. Przy podjęciu decyzji negatywnej, pole „*Uzasadnienie*” należy uzupełnić. System Wiza-Konsul zezwala na wpisanie w tym w polu „*tylko 100 znaków*”, co powoduje, iż uzasadnienie jest zwięzłe ale odpowiada

¹⁶ sygn. akt 3421-83-2016 i 3421-143-2016

¹⁷ sygn. akt 3421-55-2017

zapisom ustawy o *Karcie Polaka*. W przypadku odwołania się od decyzji, w aktach sprawy znajduje się notatka służbowa z rozmowy ze stroną, w której w sposób bardziej szczegółowy opisany jest przebieg rozmowy weryfikujący znajomość języka polskiego oraz polskich tradycji i zwyczajów.

(dowód: akta kontroli str. 345 - 346)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż przyznanie, odmowa i unieważnienie Karty Polaka następowało w formie decyzji, po weryfikacji dokumentów dołączonych do wniosku. W decyzjach powołano podstawę prawną, chociaż w części z nich powołano niepełną lub niewłaściwą podstawę, a w decyzjach wydanych w latach 2015 – 2016 przyznających Kartę Polaka brakowało pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania. Stwierdzono także przypadki nieterminowego załatwiania spraw.

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

Opis stanu faktycznego

2.3.1. – 2.3.2. W decyzjach o przyznaniu (za wyjątkiem decyzji z lat 2015 – 2016) lub odmowie przyznania Karty Polaka informowano wnioskodawców o przysługującym im prawie odwołania się od decyzji konsula do Rady do Spraw Polaków na Wschodzie.

Od decyzji tych, wnioskodawcy (za pośrednictwem konsula z Wydziału Konsularnego Ambasady w Astanie) nie wnieśli odwołań do Rady do Spraw Polaków na Wschodzie.

(dowód: akta kontroli str. 74 - 74, 118 - 336)

2.3.3. W okresie objętym kontrolą wydano 14 decyzji o unieważnieniu Karty Polaka, z tego: 4 w 2016 r. i 10 w 2017 r.

Ze względu na nabycie obywatelstwa polskiego lub uzyskanie zezwolenia na pobyt stały na terytorium RP (art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy o *Karcie Polaka*) unieważniono 10 Kart Polaka zaś ze względu na zmianę danych osobowych posiadacza unieważniono 4 Karty Polaka (art. 20 ust. 1 pkt 4 ustawy).

Decyzje o unieważnieniu zawierały uzasadnienia, w których konsul wyjaśniał motywy swojej decyzji. Unieważnione Karty Polaka przechowywano w aktach spraw. W CRKP nie odnotowano 3 spośród 14 przypadków decyzji o unieważnieniu Karty Polaka.

(dowód: akta kontroli str. 86 - 88, 118 - 336)

2.3.4. W analizowanych aktach spraw znajdowały się dokumenty potwierdzające dowody doręczenia decyzji stronom. Były to potwierdzenia otrzymania decyzji i odbioru Karty Polaka.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

2.3.5. W latach 2015 – 2017 przedłużono ważność 13 Kart Polaka, z czego: 2 w 2016 r. i 11 w 2017 r.

Przedłużenie ważności Kart Polaka odbywało się na wniosek jej posiadacza. Karty Polaka przedłużano na okres kolejnych 10 lat. We wszystkich przypadkach, w których wnioskodawca po uzyskaniu pełnoletności złożył wniosek o przedłużenie ważności Karty Polaka, składane były pisemne deklaracje o przynależności do Narodu Polskiego.

W kontroli ustalono, iż w przypadku 3 decyzji o przedłużeniu ważności Karty Polaka faktu tego nie odnotowano w CRKP.

(dowód: akta kontroli str. 86 - 88, 118 - 336)

2.3.6. W okresie objętym kontrolą wydano 8 duplikatów Karty Polaka (3 w 2016 r. i 5 w 2017 r.).

Duplikaty wydawano na wniosek posiadaczy Karty Polaka – we wszystkich przypadkach ze względu na utratę Karty, tj. zgubienie lub kradzież.

W treści 3 decyzji o wydaniu duplikatu Karty Polaka, podjętych w 2016 r., nie przywołano pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania do Rady do Spraw Polaków na Wschodzie.

(dowód: akta kontroli str. 86 - 88, 118 - 336)

Ustalone
nieprawidłowości

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły braku powołania w treści 3 decyzji o wydanie duplikatów Karty Polaka pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania do Rady do Spraw Polaków na Wschodzie oraz braku odnotowania w CRKP 3 decyzji o unieważnieniu oraz 3 decyzji o przedłużeniu ważności Karty Polaka.

(dowód: akta kontroli str. 118 - 336)

Kierownik Wydziału Konsularnego Małgorzata Tańska wyjaśniła, że „konsul unieważniał KP w systemie. Jeśli we wskazanych sprawach KP nie została unieważniona, to mogło się to stać z powodu jednoczesnego nawału obowiązków służbowych i braków kadrowych”. Braki kadrowe przy wzroście zadań „mogły doprowadzić do tego, że nie wszystko miało szansę być przeprowadzone bez zarzutu”.

(dowód: akta kontroli str. 347 - 349)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, iż w aktach spraw przechowywano potwierdzenia doręczenia decyzji stronie i prawidłowo unieważniano Karty Polaka. W decyzjach o wydanie duplikatów Kart Polaka nie powołano pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania do Rady do Spraw Polaków na Wschodzie. W kilku przypadkach decyzji o unieważnieniu oraz o przedłużeniu ważności Karty Polaka nie odnotowano w CRKP.

3. Prowadzenie rejestrów Kart Polaka

3.1. W latach 2015 – 2017 obowiązki służbowe w Wydziale Konsularnym Ambasady pełniło 9 osób. Z tej liczby 4 osoby stanowiły personel dyplomatyczno-konsularny, a 5 osób personel pomocniczy. Stwierdzono, że kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska miała upoważnienie Rady do Spraw Polaków na Wschodzie do przetwarzania danych osobowych w CRKP oraz upoważnienie do przetwarzania danych osobowych w zakresie systemu Wiza- Konsul. Upoważnienia te straciły ważność - upoważnienie Rady z końcem 2016 r., a upoważnienia do przetwarzania danych w systemie Wiza-Konsul z dniem 22.02.2016 r. Od tego czasu kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady nie posiadała upoważnienia do przetwarzania danych w systemie Wiza-Konsul jak również do przetwarzania danych osobowych w CRKP.

Claris z dnia 28.02.2017 r. przesłany z MSZ zawierał w swej treści m.in. zapis: „zatwierdzone przez Ministra Spraw Zagranicznych zmiany Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych dotyczyły w szczególności: (...) uwzględnienia w wykazie nowego zbioru „Centralny Rejestr przyznanych i unieważnionych Kart Polaka”, którego administratorem na mocy art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2014 r. poz. 1187 oraz z 2016 r. poz. 753 i 2066) od 1 stycznia br. (2017) jest minister właściwy do spraw zagranicznych (...) 1. Kierownicy poszczególnych wydziałów/referatów w placówce zagranicznej powinni dokonać przeglądu i cofnięcia dotychczas wydanych upoważnień dla podległych im pracowników oraz przygotować nowe upoważnienia za pomocą aplikacji EWUP, a następnie przedłożyć je do podpisu kierownikowi placówki.

W przypadku upoważnień wydanych pracownikom wydziałów/referatów ds. konsularnych, upoważnienie powinno obejmować również zbiór „Centralny rejestr wydanych i unieważnionych Kart Polaka” gdyż upoważnienia do dostępu do tego zbioru wydane przez Przewodniczącego Rady ds. Polaków na Wschodzie, straciły ważność w związku ze zmianą przepisów ustawy o Karcie Polaka (...).”

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska złożyła oświadczenie następującej treści: *„Oświadczam, że nie zostałam poinformowana o tych przepisach – claris nie został zadekretowany na mnie przez ówczesnego kierownika Placówki Pana Andrzeja Skrzydło”.*

Wicekonsulowie: Norbert Rafalik, Justyna Skrzydło i Daniel Braciszewski posiadali upoważnienia do przetwarzania danych osobowych w zbiorze danych Wiza-Konsul w zakresie czynności związanych z Kartą Polaka oraz upoważnienia wydane odpowiednio przez Ministra Spraw Zagranicznych i Przewodniczącego Rady do Spraw Polaków na Wschodzie do przetwarzania danych w CRKP.

Galina Hejnowicz, referent zajmująca się m.in. wpisywaniem danych do CRKP nie posiadała upoważnień do przetwarzania danych osobowych w zakresie czynności związanych z Kartą Polaka w systemie Wiza-Konsul i do przetwarzania danych w CRKP, wydanych przez Ministra Spraw Zagranicznych.

W dniu 29.01.2018 r. kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska zwróciła się do Ambasadora pisemnym wnioskiem o upoważnienia (wymieniając nazwiska osób) do przetwarzania danych osobowych w systemie Wiza-Konsul oraz CRKP. Kierownik w ww. piśmie stwierdziła m.in.: *„Ww. osoby nie mając upoważnień nie powinny wpisywać żadnych danych do systemów konsularnych. Do czasu otrzymania upoważnień nie będziemy wprowadzać i rejestrować wniosków na Karty Polaka. Obecnie upoważnienia ma tylko konsul Rafalik, wystawione przez Pana Skrzydło”.*

W dniu 29.01.2018 r. Ambador udzielił upoważnień do przetwarzania danych osobowych w systemie Wiza-Konsul oraz CRKP dla kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady oraz wskazanych przez niego pracowników Wydziału Konsularnego Ambasady, którzy nie posiadali takich upoważnień.

Analiza 120 spraw wykazała, że 55 spraw prowadzonych było przez 2 urzędników konsularnych kończących służbę w Wydziale Konsularnym Ambasady kolejno w dniu 29.02.2016 r. oraz 30.09.2016 r.

Wicekonsul, który skończył służbę w dniu 30.09.2016 r. prowadził 25 (z 55) ww. spraw. Spośród tych spraw w 24 przypadkach podjęto decyzję o przyznaniu Karty Polaka, a w 1 przypadku o odmowie. Stwierdzono, że we wszystkich ww. przypadkach konsul nie prowadził w żadnej formie rejestru konsula tych spraw. Stwierdzono, że 24 z ww. spraw, które zakończyły się decyzją o przyznaniu Karty Polaka było rejestrowanych jedynie w CRKP, a 1 sprawa, która zakończyła się decyzją odmowną nie została zarejestrowana w CRKP.

Wicekonsul, która skończyła służbę w dniu 29.02.2016 r. prowadziła 30 spośród przeanalizowanych ww. 55 spraw. We wszystkich 30 przypadkach wydano decyzje o przyznaniu Karty Polaka i sprawy te wpisano do systemu Wiza-Konsul w zakładce „sprawy prawne”. Wpisy do systemu Wiza-Konsul nie posiadały charakteru rejestru, a obejmowały jedynie: dane personalne wnioskodawcy oraz informację, że sprawa dotyczy Karty Polaka, również w tej zakładce zamieszczano informację, że sprawa została opłacona stawką „0”. W zapisach systemu Wiza-Konsul w ww. 30 przypadkach brak było jakichkolwiek informacji co dalej działo się w tych sprawach. Stwierdzono, że wszystkie 30 spraw zostało wpisanych do CRKP.

Analiza ww. 55 spraw wykazała, że we wszystkich przypadkach daty przyjęcia wniosków od wnioskodawców zapisane w aktach sprawy były późniejsze od dat przyjęcia wniosków, które zostały zamieszczone w CRKP oraz od dat decyzji wydanych w tych sprawach. Różnice te wynosiły od 3 do 67 dni. Przykładowo,

zgodnie z danymi wynikającymi z akt sprawy Alexandra Z., wniosek o przyznanie Karty Polaka złożono 30.04.2016 r., a decyzję o przyznaniu Karty Polaka podjęto w dniu 30.05.2016 r. W CRKP zapisano, że wniosek złożono w dniu 7 lipca 2016 r. Zgodnie z danymi wynikającymi z akt sprawy Kazimierzy G., wniosek o przyznanie Karty Polaka złożono 19.06.2015 r., a decyzję o przyznaniu Karty Polaka podjęto 28 czerwca 2015 r. W CRKP zapisano, że wniosek złożono w dniu 22 lipca 2015 r.

Wyjaśniając przyczyny braku prowadzenia przez konsulów, którzy kończyli służbę w Wydziale Konsularnym Ambasady w 2016 r. rejestru Kart Polaka, który powinien być prowadzony w wersji elektronicznej, kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska stwierdziła m.in.: *„Kiedy rozpoczęłam pracę w WK w Astanie pod koniec 2012 r. odrębny rejestr konsula nie był prowadzony. W mojej interpretacji przepisów prowadzenie rejestru centralnego było jednocześnie prowadzeniem rejestru konsula. Ponieważ rejestr centralny prowadził tylko i wyłącznie konsul, więc uznałam, że jest to właśnie ów „rejestr konsula”, o którym mówi ustawa (...) konsulowie interpretowali podobnie ten przepis (...). Brak stosownego przeszkolenia sprawił, że nie byliśmy wyprowadzeni z błędu, iż nasza interpretacja przepisu nie jest właściwa”*.

Wyjaśniając przyczyny rozbieżnych (w każdym z ww. badanych 55 przypadków) dat przyjmowania wniosków od wnioskodawcy widniejących w CRKP w stosunku do rzeczywistych dat przyjęcia wniosków wynikających z akt sprawy, kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska stwierdziła: *„Moim zdaniem jest to spowodowane generowaniem danych w CRKP, w którym nie było możliwości ręcznego wpisywania daty przyjęcia wniosku”*.

3.2. Analiza 55 spraw prowadzonych przez 2 urzędników konsularnych, którzy w 2016 r. zakończyli pracę w Wydziale Konsularnym Ambasady wykazała, że w 36 przypadkach (spośród 55, tj. 65%) brak było w CRKP w rubryce „data wydania karty” informacji na ten temat.

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniła: *„Analizowane sprawy dotyczyły postępowań zakończonych przez urzędników konsularnych, którzy zakończyli pracę w Wydziale Konsularnym Ambasady w latach 2015 – 2017, tj. wicekonsul Daniel Braciszewski i wicekonsul Justyna Skrzydło. Nie są mi znane przyczyny, dla których ww. konsulowie nie wprowadzili tych danych”*.

Na pytanie czy kierownik w ramach nadzoru sprawdziła przed zakończeniem misji ww. urzędników konsularnych, czy postępowania przez nich prowadzone zostały zakończone i wprowadzone do systemu – zwłaszcza czy po wydaniu Karty konsul odnotował ten fakt w systemie, kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady Małgorzata Tańska wyjaśniła m.in.: *„Ww. konsulowie zostali odwołani z placówki przed planowanym zakończeniem ich misji, m.in. z powodów merytorycznych. W związku z ograniczoną ilością czasu oraz nawet innych obowiązków zawodowych, nie było możliwe, by dokładnie przejrzeć wszystkie prowadzone przez nich sprawy (zajmowali się nie tylko Kartą Polaka). Pani konsul Justyna Skrzydło otrzymała ode mnie kilka e-maili, w których wydawałam jej służbowe polecenia, do wiadomości kierownika placówki, aby zakończyła wszystkie prowadzone przez siebie sprawy (e-maile w załączeniu). Kierownik nie posiada możliwości wyegzekwowania realizacji polecenia, jeśli pracownik stosuje obstrukcję – zresztą jest to także jedna z przyczyn do zwolnienia z pracy. Pan konsul Daniel Braciszewski był proszony ustnie o zamknięcie swoich spraw. Natomiast dopiero ostatniego dnia pobytu w pracy Pan Braciszewski poinformował mnie, że nie wszystkie sprawy zdążył zamknąć (został nagle odwołany i miał wyjątkowo mało czasu, a ponadto jego żona była wówczas chora)”*.

Wydział Konsularny Ambasady w okresie wrzesień - grudzień 2016 r. nie wydawał Kart Polaka dla dzieci poniżej 8 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 360 - 407)

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

1. 2 osoby (kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady oraz referent ds. konsularnych), które prowadziły czynności związane z Kartą Polaka w zbiorze danych osobowych Wiza-Konsul oraz CRKP nie posiadały stosownych upoważnień do przetwarzania danych osobowych w tych systemach. Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady przez 23 miesiące nie miała upoważnienia do przetwarzania danych w systemie Wiza-Konsul oraz przez 12 miesięcy do przetwarzania danych w CRKP. Referent ds. konsularnych przez 12 miesięcy nie posiadała upoważnienia do przetwarzania danych w systemie Wiza - Konsul oraz w CRKP.

Kierownik Wydziału Konsularnego – tłumacząc się brakiem informacji o takim obowiązku – nie dokonała przeglądu i cofnięcia dotychczas wydanych upoważnień dla podległych sobie pracowników oraz nie przygotowała nowych upoważnień (dla nich oraz dla siebie), nie przesłała ich do podpisu kierownika placówki. Było to niezgodne z obowiązkiem wynikającym z zatwierdzonej w dniu 24.02.2017 r. przez Ministra Spraw Zagranicznych Witolda Waszczykowskiego nowej wersji Polityki Bezpieczeństwa Danych Osobowych.

2. na podstawie analizy 55 spraw dotyczących Kart Polaka prowadzonych przez konsulów, którzy w 2016 r. zakończyli pracę w Wydziale Konsularnym Ambasady stwierdzono, że nie prowadzili oni rejestrów konsula dotyczących Kart Polaka. Jak wyjaśniła Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady, odkąd rozpoczęła pracę w placówce (tj. 2012 r.) odrębny rejestr konsula dotyczący Karty Polaka nie był prowadzony. Wydział Konsularny Ambasady prowadzi Rejestr Kart Polaka (konsularny) od września 2016 r. Obowiązek prowadzenia rejestru Kart Polaka przez konsula w formie elektronicznej wynikał z przepisów art. 23 ust. 1 ustawy o *Karcie Polaka* oraz § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21.03.2008 r. w sprawie *rejestrów Kart Polaka*¹⁸.
3. na podstawie analizy 55 spraw dotyczących Karty Polaka prowadzonych przez konsulów, którzy w 2016 r. zakończyli pracę w Wydziale Konsularnym Ambasady stwierdzono, że 1 sprawa, która zakończyła się decyzją odmowną nie została zarejestrowana w CRKP, co stanowiło niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 23 ust. 3 ustawy o *Karcie Polaka*.
4. na podstawie analizy 55 spraw dotyczących postępowań o przyznanie Karty Polaka stwierdzono, że w każdym z ww. 55 przypadków daty przyjęcia wniosku od wnioskodawców zarejestrowane w CRKP, były późniejsze od daty wydania przez konsula decyzji o przyznaniu Karty Polaka. Różnice wynosiły od 3 do 67 dni. Niewłaściwa chronologia zapisów w CRKP może sugerować, że konsulowie najpierw wydawali decyzje w sprawach dotyczących przyznania Kart Polaka, a następnie po upływie długiego czasu przyjmowali od wnioskodawców wnioski w sprawach w których zapadły już wcześniej decyzje.

Z wyjaśnień kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady wynika, że CRKP jest niedopracowany w tym zakresie.

5. na podstawie analizy 55 spraw dotyczących prowadzonych postępowań w sprawie przyznania Karty Polaka przez konsulów, którzy zakończyli pracę w placówce stwierdzono, że w 36 przypadkach (na 55) brak było w CRKP w rubryce „data wydania karty” informacji na ten temat. Konsulowie

¹⁸ Dz. U. z 2008 r., Nr 53, poz. 314

prowadzący ww. postępowania mieli obowiązek wpisywania do rejestru takich danych.

Z wyjaśnień kierownika Wydziału Konsularnego Ambasady wynika, że prosiła konsulów kończących misję w placówce, aby dołożyli starań i dokonali pełnego zakończenia swoich spraw. Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady wyjaśniła m.in., że „Konsulowie zostali odwołani z placówki przed planowanym zakończeniem ich misji, m.in. z powodów merytorycznych”.

Ocena cząstkowa

Kierownik Wydziału Konsularnego Ambasady, w okresie od 22.02.2016 r. do 29.02.2018 r., przetwarzała i wprowadzała dane osobowe w systemach informatycznych bez wymaganego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, wydane przez aktualnego administratora danych. Referent ds. konsularnych, w okresie od początku 2017 r. do dnia 29.01.2018 r., wprowadzała dane do systemu Wiza-Konsul oraz do CRKP bez wymaganego upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, wydane przez aktualnego administratora danych.

Analiza wszystkich 55 zbadanych spraw, dotyczących postępowań prowadzonych przez konsulów, którzy skończyli służbę w placówce wykazała, że konsulowie nie prowadzili rejestru konsula. Działanie takie było sprzeczne z postanowieniami art. 23 ust. 1 ustawy o *Karcie Polaka* oraz § 2 rozporządzenia w sprawie rejestrów *Kart Polaka*. W 1 przypadku (spośród 55 badanych) stwierdzono, że sprawa, która zakończyła się decyzją odmowną nie została zarejestrowana w CRKP, co stanowiło naruszenie przepisów art. 23 ust. 3 ustawy o *Karcie Polaka*. W każdym z ww. 55 przypadków daty przyjęcia wniosków od wnioskodawców zarejestrowane w CRKP były późniejsze od daty wydania przez konsula decyzji o przyznaniu Karty Polaka. W 36 przypadkach (spośród 55 badanych) brak było w CRKP w rubryce „data wydania karty” zamieszczenia informacji na ten temat. Działanie takie stanowiło naruszenie obowiązku spoczywającego na konsulach odnośnie rzetelnego uzupełniania danych w rejestrach konsularnych związanych z prowadzeniem postępowań o przyznanie Karty Polaka.

Wnioski pokontrolne

IV. Wnioski

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 Kontroli*¹⁹, wnosi o:

1. Podjęcie stosownych działań w celu zwiększenia dostępności Wydziału Konsularnego w zakresie składania wniosków o przyznanie Karty Polaka.
2. Zwiększenie częstotliwości dyżurów konsularnych w sprawach o przyznanie Karty Polaka w odległych od Astany rejonach okręgu konsularnego, w których skoncentrowane są największe skupiska Polaków.
3. Powierzenie zadań związanych z obsługą postępowań o przyznanie Karty Polaka wyłącznie osobom posiadającym obywatelstwo polskie.
4. Podjęcie starań w MSZ o wyposażenie placówki w urządzenia ułatwiające badanie dokumentów pod kątem ich przerobienia i podrobienia oraz o objęcie dodatkowymi szkoleniami urzędników konsularnych placówki w zakresie rozpoznawania fałszerstw dokumentów, oceny autentyczności zabezpieczeń, metod działania przestępców oraz sposobów wykrywania podrobionych i przerobionych dokumentów.

¹⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwana dalej: ustawą o NIK.

5. Umożliwienie przedstawicielowi placówki (służby konsularnej) udziału w naradach poświęconych realizacji ustawy o *Karcie Polaka*, organizowanych przez MSZ.
6. Prawidłowe rozpatrywanie i weryfikowanie wniosków dotyczących Karty Polaka.
7. Przestrzeganie terminowego załatwiania spraw związanych z Kartą Polaka oraz wydawania decyzji zgodnie w wymogami ustawy o *Karcie Polaka* i przepisami ustawy *Prawo konsularne*.
8. Rzetelne prowadzenie rejestru konsula w sprawach dotyczących Karty Polaka.
9. Objęcie nadzorem przez kierownika Wydziału Konsularnego prawidłowego zakończenia spraw dotyczących Karty Polaka prowadzonych przez konsulów, którzy kończą swoją misję w placówce.
10. Prawidłowe wprowadzanie danych do Centralnego Rejestru Kart Polaka.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 dnia 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.

Rzeszów, dnia lutego 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

Kontrolerzy:

Stefan Gados
doradca techniczny

Cezary Paciura
główny specjalista k. p.