



KAP.430.019.2016
Nr ewid. 31/2017/I/16/002/KAP

Informacja o wynikach kontroli

UDZIELANIE POMOCY KONSULARNEJ

DEPARTAMENT
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej
Bogdan Skwarka

B Skwarka

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 23.X. 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	10
4. WNIOSKI I UWAGI	19
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	20
5.1. Warunki organizacyjno-prawne w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem przez konsulów pomocy obywatelom polskim przebywającym poza granicami kraju	20
5.1.1. Nadzór Ministra SZ nad realizacją przez konsulaty zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania systemu <i>Odyseusz</i>	20
5.1.2. Warunki organizacyjno-prawne konsulatów w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania systemu <i>Odyseusz</i>	25
5.2. Realizacja działań dotyczących udzielania pomocy finansowej w ramach pomocy konsularnej oraz zapewnienia jej zwrotu	30
5.2.1. Realizacja działań w konsulatach dotyczących udzielania pomocy finansowej w ramach pomocy konsularnej	30
5.2.2. Prawdopodobieństwo i skuteczność działań MSZ dotyczących egzekwowania zwrotów pomocy finansowej	35
5.3. Realizacja działań w zakresie innych, niż finansowa, form pomocy konsularnej oraz ich efektów	42
5.4. Załatwianie skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej.....	48
5.4.1. Załatwianie w konsulatach skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej	48
5.4.2. Załatwianie w MSZ skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej	49
6. ZAŁĄCZNIKI	50
6.1. Informacje dodatkowe.....	50
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	52
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	60
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	61

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

RP	Rzeczpospolita Polska
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
ustawa Fk	ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej ²
ustawa Pk	ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne ³
ufp	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁴
Ordynacja podatkowa	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa ⁵
ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji ⁶
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ⁷
uor	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości ⁸
rozporządzenie Ministra SZ z 2002 r.	rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu ⁹
rozporządzenie Ministra SZ z 2015 r.	rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej ¹⁰
Minister SZ	Minister Spraw Zagranicznych
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
MSZ lub Ministerstwo	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Konsulat lub Urząd Konsularny	Konsulat Generalny RP lub Wydział Konsularny Ambasady RP objęty kontrolą NIK
konsulat, placówka konsularna, urząd konsularny	konsulat generalny RP lub wydział konsularny ambasady RP
placówka zagraniczna	przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, konsulat generalny, konsulat, wicekonsulat, agencja konsularna, instytut polski lub inna placówka podległa ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, mająca siedzibę poza granicami RP

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

² Dz. U. z 2015 r. poz. 389, ze zm. Uchylona z dniem 1 listopada 2015 r.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1545.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.

⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁹ Dz. U. Nr 151, poz. 1262. Uchylone z dniem 13 stycznia 2016 r.

¹⁰ Dz. U. poz. 2238.

WK	Wydział Konsularny Ambasady RP
WK w Oslo	Wydział Konsularny Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Norwegii z siedzibą w Oslo
WK w Hadze	Wydział Konsularny Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Nederlandów z siedzibą w Hadze
KG w Mediolanie	Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Mediolanie
KG w Edynburgu	Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Edynburgu
DK	Departament Konsularny w MSZ
BF	Biuro Finansów w MSZ
pomoc konsularna	pomoc finansowa udzielana obywatelowi polskiemu na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do RP i inne niż pomoc finansowa działania konsula na rzecz obywatela polskiego przebywającego za granicą oraz udzielanie zapomóg ¹¹
pomoc finansowa	pomoc finansowa udzielana przez konsula obywatelowi polskiemu na powrót do RP na podstawie ustawy Fk i Pk. Pojęcie to odnosi się również do pomocy udzielanej do października 2002 r. na podstawie umowy o pożyczkę ¹²
zapomoga	bezwrotna pomoc, która może zostać przyznana obywatelom polskim albo osobom polskiego pochodzenia przebywającym lub zamieszkającym w okręgu konsularnym, znajdującym się w niedostatku i niemogącym otrzymać pomocy z innych źródeł
system Wiza-Konsul	System informatyczny Wiza Konsul wspomagający pracę placówek konsularnych
CRPF	Centralny Rejestr Pomocy Finansowej, udzielanej przez służby konsularne
system Odyseusz, portal Odyseusz, Portal	należący do MSZ portal internetowy umożliwiający obywatelom polskim zarejestrowanie się w systemie w przypadku podróży lub dłuższego pobytu za granicą ¹³
zarządzenie nr 17 Ministra SZ	zarządzenie nr 17 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 czerwca 2012 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych ¹⁴
zarządzenie nr 13 Ministra SZ	zarządzenie nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania petycji, skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych ¹⁵

¹¹ Definicja przyjęta przez NIK na potrzeby kontroli.

¹² W dniu 2 października 2002 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu.

¹³ <http://www.odyseusz.msz.gov.pl/>

¹⁴ Dz. Urz. MSZ z 2013 r. poz. 1. Uchylone z dniem 20 kwietnia 2016 r.

¹⁵ Dz. Urz. MSZ poz. 17, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została przeprowadzona w trybie doraźnym z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Na konieczność podjęcia kontroli w zakresie udzielania pomocy konsularnej wskazywało m.in. wejście w życie z dniem 1 listopada 2015 r. ustawy Prawo konsularne, regulującej całość uprzednio rozproszonych norm w zakresie służby konsularnej, a także ustalenia NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. i w latach poprzednich. W związku z powyższym, Najwyższa Izba Kontroli postanowiła ocenić realizację zadań służb konsularnych w krajach o wysokim wskaźniku emigracji ekonomicznej obywateli polskich. Założono, że wartością dodaną kontroli będzie wskazanie ewentualnych wad obowiązujących procedur w celu ich wyeliminowania oraz wskazanie przykładów dobrych praktyk, które warto upowszechnić.

Cel główny kontroli

Ocena realizacji zadań służby konsularnej w zakresie pomocy konsularnej udzielanej w krajach o wysokim wskaźniku emigracji ekonomicznej obywateli polskich

Cele szczegółowe kontroli

Ocena:

- 1) warunków organizacyjno-prawnych w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania systemu *Odyseusz*,
- 2) prawidłowości i skuteczności udzielania pomocy finansowej w ramach pomocy konsularnej oraz zapewnienia jej zwrotu,
- 3) udzielania innych, niż finansowa, form pomocy konsularnej oraz ich efektów,
- 4) załatwiania skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ambasady RP w Hadze i w Oslo oraz Konsulaty Generalne RP w Edynburgu i Mediolanie

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2015 r. do 9 grudnia 2016 r.

Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

Znaczny wzrost liczby wyjazdów zagranicznych obywateli polskich, zarówno w celach turystycznych, jak i zarobkowych, sprawia, że prawidłowe wykonywanie obowiązków przez służbę dyplomatyczną nabiera szczególnego znaczenia. Służby konsularne realizują rosnącą liczbę czynności konsularnych na rzecz obywateli polskich przebywających za granicą oraz Polonii.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁶, na koniec 2016 r. poza granicami Polski przebywało czasowo około 2 515 tys. obywateli polskich, tj. o 118 tys. (4,7%) więcej niż w 2015 r. W Europie w 2016 r. przebywało około 2 214 tys. osób, przy czym zdecydowana większość – tj. 2 096 tys. – w krajach członkowskich UE. W stosunku do 2015 r. liczba ta zwiększyła się o 113 tys. Odnotowany wzrost liczby migrujących Polaków dotyczył głównie wyjazdów do Wielkiej Brytanii i Niemiec (odpowiednio 9,4 i około 5%). Jednocześnie wzrosła liczba Polaków wyjeżdżających do krajów nienależących do UE, w szczególności do Norwegii.

¹⁶ Dane GUS mają charakter szacunkowy, z uwagi m.in. na różniące się systemy ewidencjonowania przepływów migracyjnych w państwach przyjmujących.

Infografika nr 1

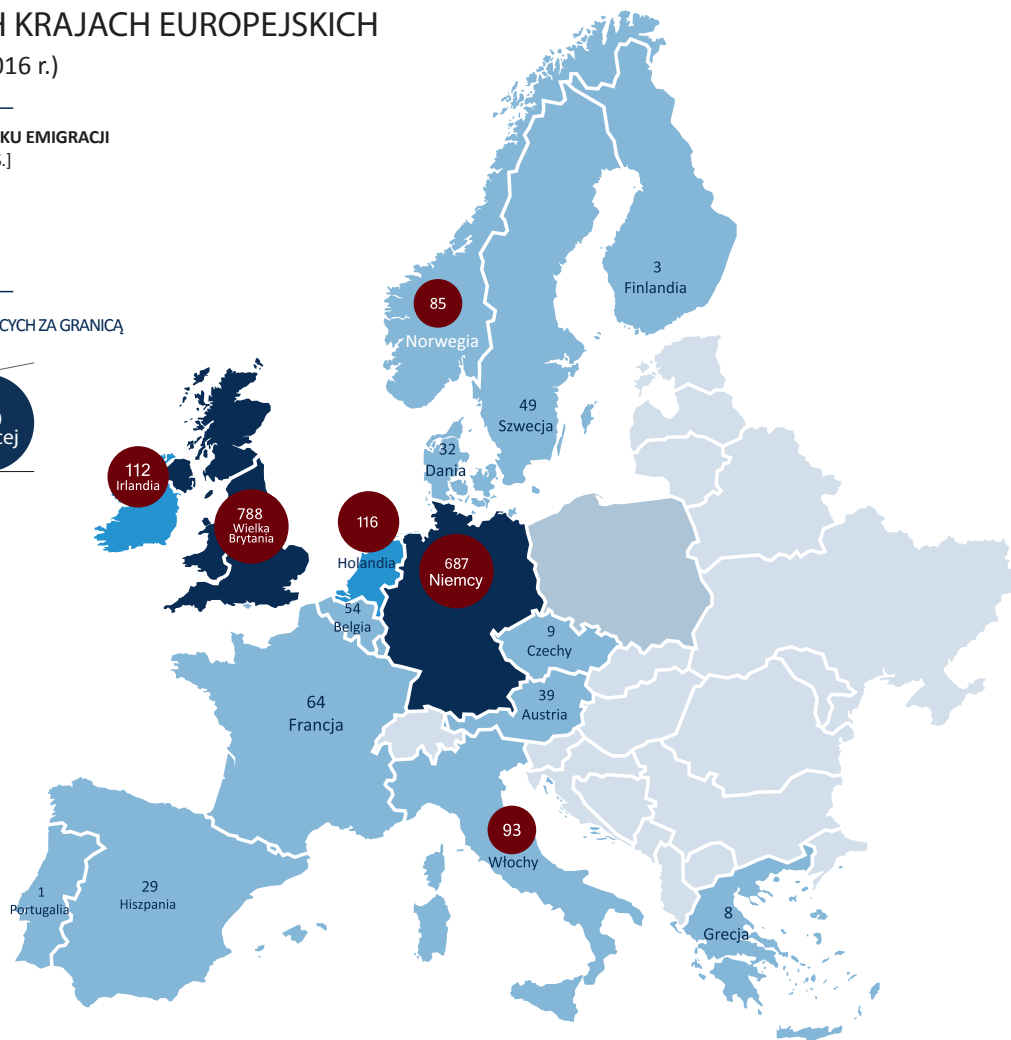
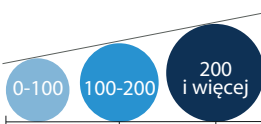
Emigracja czasowa obywateli polskich do wybranych krajów europejskich

EMIGRACJA CZASOWA OBYWATELI POLSKICH W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH (STAN NA KONIEC 2016 r.)

KRAJE O WYSOKIM WSKAŹNIKU EMIGRACJI
OBYWATELI POLSKICH [W TYS.]

85-788

LICZBA POLAKÓW PRZEBYWAJĄCYCH ZA GRANICĄ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Informacji o rozmiarach i kierunkach czasowej emigracji z Polski w latach 2004–2016, GUS, Warszawa 2017 r.

Spośród krajów Unii Europejskiej w 2016 r., najwięcej obywateli polskich przebywało w Wielkiej Brytanii (788 tys.), Niemczech (687 tys.), Holandii (116 tys.), Irlandii (112 tys.) oraz we Włoszech (93 tys.), a także w Norwegii (85 tys.).

Wzrost liczby Polaków zaobserwowano również w Austrii, Belgii, Danii, Holandii, Irlandii i Szwecji. Niewielki spadek liczby emigrantów z Polski odnotowano w Hiszpanii i Włoszech.

Ponadto w 2015 r. Polacy odbyli 10,9 mln podróży za granicę, a w 2016 r. 11,3 mln¹⁷.

¹⁷ Dane pochodzą z opracowań GUS „Turystyka w 2015 r.” oraz „Turystyka w 2016 r.”. Zostały one pozyskane w wyniku badań ankietowych i dotyczą osób w wieku 15 lat i powyżej.

W *Raporcie polskiej służby dyplomatyczno-konsularnej za 2015 rok* wskazano m.in., że celem Ministerstwa jest dbanie o to, aby służba dyplomatyczno-konsularna sprawnie i rzetelnie wypełniała zadania dotyczące pomocy konsularnej, spraw paszportowych, obywatelskich, prawnych i związanych z przepływem osób.

Ministerstwo wskazało, że na koniec 2015 r. zadania konsularne były realizowane łącznie przez 122 konsulów RP. W 2015 r. konsulowie wykonali ponad dwa miliony rejestrowanych czynności konsularnych oraz podjęli tysiące interwencji na rzecz obywateli polskich polegających m.in. na wizytach w szpitalach, zakładach karnych i domach opieki.

W 2016 r.¹⁸ zadania konsularne podobnie jak w roku poprzednim były realizowane przez 122 konsulów RP, a liczba zarejestrowanych czynności konsularnych wzrosła do 2 436 094, zaś łączna liczba interwencji wynosiła 6 879.

Analiza raportów polskiej służby konsularnej z ostatnich lat wykazała, że nie zawierają one danych o wielkościach udzielanej przez konsulów pomocy finansowej, ani o zasadach i procedurach jej udzielania.

Z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. wynika, że należności z tytułu niespłaconych pożyczek konsularnych oraz niespłaconych należności za czynności konsularne na koniec 2015 r. wynosiły 15 888,3 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o ponad 20% (o 2 709 tys. zł). Znaczny wzrost ww. należności mógł wskazywać na ryzyko nieprawidłowości w udzielaniu przez konsulów pomocy finansowej i w egzekwowaniu jej zwrotu.

¹⁸ Dane za 2016 r. pochodzą z informacji uzyskanych z MSZ.

2. OCENA OGÓLNA

Minister Spraw Zagranicznych wywiązywał się z obowiązków nadzoru nad realizacją zadań dotyczących udzielania przez konsulów pomocy obywatelom polskim za granicą, polegających m.in. na określaniu dla placówek konsularnych zadań związanych z ochroną praw i interesów obywateli polskich przebywających poza granicami kraju; przekazywaniu konsułatom informacji, interpretacji i wskazówek dotyczących udzielania pomocy konsularnej; wdrożeniu narzędzi informatycznych służących do ostrzegania i informowania obywateli polskich o warunkach panujących za granicą (m.in. portalu *Odyseusz*) oraz przeprowadzaniu kontroli i wizytacji w placówkach zagranicznych, obejmujących swoim zakresem udzielanie pomocy konsularnej.

Konsulaty zapewniły sprawne i niezwłoczne udzielanie pomocy obywatelom polskim przebywającym poza granicami kraju, podejmowały skuteczne działania w zakresie ochrony ich praw i interesów oraz umożliwiły dostęp do informacji dotyczącej pomocy udzielanej w sytuacjach niespodziewanych i nadzwyczajnych. Prowadzono systematyczny monitoring sytuacji migracji zarobkowej z Polski pod kątem zjawisk patologicznych oraz działania prewencyjne. Terminowo załatwiano skargi wpływające do konsulatów.

Nadzór Ministra Spraw Zagranicznych nad egzekwowaniem zwrotów udzielonej przez konsulów pomocy finansowej był nieskuteczny. W Ministerstwie nie zapewniono warunków pozwalających na skuteczną windykację należności z tytułu pomocy finansowej udzielonej przez konsulów, co spowodowało, że ich stan na 31 października 2016 r. wynosił niemal dziewięć mln zł. Decyzje dotyczące umarzania i udzielania ulg w spłacie należności były obarczone wadami prawnymi. W Ministerstwie nie zapewniono rzetelności i kompletności ksiąg rachunkowych oraz sporządzonych na ich podstawie sprawozdań budżetowych w zakresie należności z tytułu pomocy finansowej. Jednocześnie należy podkreślić, że skala stwierdzonych nieprawidłowości wynikała nie tylko z niewłaściwych działań prowadzonych w okresie objętym kontrolą NIK, ale była skutkiem zaniedbań, do których doszło w latach wcześniejszych.

Pozytywna ocena Ministra SZ w zakresie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących udzielania pomocy konsularnej

Pozytywna ocena konsulatów w zakresie udzielania pomocy obywatelom RP, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

Negatywna ocena Ministra SZ w zakresie nadzoru nad egzekwowaniem zwrotów udzielonej przez konsulów pomocy finansowej na powrót do RP

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

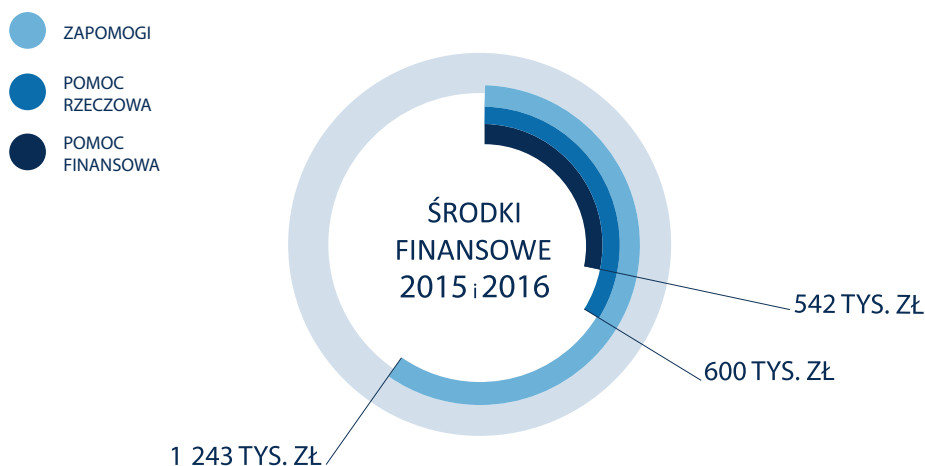
Środki finansowe na realizację zadań z zakresu pomocy konsularnej

1. W planie finansowym MSZ zapewniono środki finansowe na realizację zadań związanych z pomocą konsularną, w tym na pomoc finansową na powrót do RP.

Na pomoc konsularną, zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r., zaplanowano łącznie 1 843,0 tys. zł¹⁹, zaś na refundację pomocy finansowej udzielonej przez konsulów 542,0 tys. zł. Plan wydatków placówek w okresie objętym kontrolą został zwiększony m.in. w związku z koniecznością ewakuacji osób polskiego pochodzenia z terenów wschodniej Ukrainy, koniecznością udzielenia pomocy rzeczowej i materialnej dla osób polskiego pochodzenia zamieszkujących w regionach wschodniej Ukrainy objętych działaniami wojennymi, czy też zmianą kursu walut. [str. 20]

Infografika nr 2

Środki finansowe na zadania związane z zapewnieniem obywatelom polskim pomocy konsularnej w 2015 i 2016 r. (plan pierwotny)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nadzór Ministra nad realizacją zadań związanych z ochroną praw i interesów obywateli polskich poza granicami kraju

2. Minister Spraw Zagranicznych określał dla placówek konsularnych zadania związane z ochroną praw i interesów obywateli polskich poza granicami kraju, w tym mające na celu przeciwdziałanie naruszaniu praw obywateli polskich świadczących pracę w państwie przyjmującym oraz na wypadek sytuacji zagrażających życiu i zdrowiu tych obywateli.

Departament Konsularny przekazywał konsulom materiały informacyjne, interpretacje i opinie w celu jednolitego stosowania obowiązujących przepisów w zakresie pomocy konsularnej i wyeliminowania błędów w wydawanych decyzjach. Nadzór nad wykonywaniem przez konsulaty zadań w zakresie udzielania pomocy konsularnej realizowany był także w formie wizytacji i kontroli. Prowadzone one były odpowiednio przez Departament Konsularny oraz Biuro Kontroli i Audytu w MSZ. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 18 wizytacji i 25 kontroli. [str. 21, 24]

¹⁹ W planach finansowych placówek zagranicznych.

3. Konsulaty miały ograniczony dostęp do informacji o dotychczasowych zadłużeniach osób ubiegających się o udzielenie pomocy finansowej, co może powodować udzielenie wsparcia osobie nieuprawnionej oraz wzrost kwoty należności nieściągalnych lub trudnych do wyegzekwowania.

Dostęp konsulatów do informacji o dotychczasowych zadłużeniach osób ubiegających się o udzielenie pomocy finansowej

Centralny Rejestr Pomocy Finansowej, funkcjonujący w ramach systemu Wiza-Konsul, zawierał jedynie informacje dotyczące zdarzeń powstałych po jego uruchomieniu. Pełną funkcjonalność system ma osiągnąć w momencie zasilenia go historycznymi danymi dłużników. Do tego czasu konsulowie, w celu sprawdzenia czy dana osoba posiada niespłacone zobowiązanie, konieczne jest uzyskiwanie tych informacji wyłącznie w drodze telefonicznej w godzinach pracy Ministerstwa. W przypadku udzielania pomocy konsularnej przez konsulaty poza godzinami pracy Ministerstwa, istnieje ryzyko udzielenia wsparcia osobie nieuprawnionej ze względu na nieuregulowanie swoich dotychczasowych zobowiązań. Ministerstwo powinno zapewnić w systemie Wiza-Konsul jak najszybciej pełną funkcjonalność umożliwiającą pracownikom konsulatów łatwe weryfikowanie powstałych wobec MSZ zobowiązań osoby ubiegającej się o pomoc finansową. [str. 21]

4. W MSZ przyjęto i przekazano do placówek procedury dotyczące sposobów działania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Zasady udzielania pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych

W ramach działań prewencyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych, w 2012 r. w MSZ utworzono Zespół Wsparcia Konsularnego, którego zadaniem jest zapewnienie wsparcia polskim placówkom zagranicznym w przypadkach wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, przekraczających zdolności kadrowe i organizacyjne placówek. [str. 21–23]

5. W MSZ wdrożono narzędzia informatyczne służące do ostrzegania i informowania obywateli polskich o warunkach panujących za granicą i możliwych zagrożeniach związanych z podróżą oraz wspierających udzielanie pomocy w sytuacjach zagrożenia (portal *Odyseusz*, przewodnik *Polak za granicą* i jego mobilna wersja w postaci aplikacji *iPolak*).

Wykorzystanie portalu *Odyseusz*

Portal *Odyseusz*, w założeniu MSZ, ma stanowić dla konsula narzędzie pracy ułatwiające działanie po wystąpieniu sytuacji nadzwyczajnej (atak terrorystyczny, klęska żywiołowa), kiedy niezbędne jest szybkie ustalenie liczby obywateli polskich potencjalnie dotkniętych kryzysem oraz nawiązanie z nimi łączności. Mimo prowadzenia akcji promocyjnych, w miesiącach wakacyjnych (od czerwca do września) w 2015 r. zgłoszono 13 813 podróży, a w 2016 r. – 12 673. Powyższe wskazuje na konieczność przeanalizowania przyczyn niewielkiej popularności Portalu wśród podróżujących obywateli RP. [str. 23–24]

6. Konsulaty zapewniły sprawne udzielanie pomocy obywatelom polskim przebywającym poza granicami kraju.

Udzielanie pomocy obywatelom RP przez konsulaty

We wszystkich zbadanych sprawach podejmowano działania i załatwiano sprawy z zakresu pomocy konsularnej niezwłocznie po zgłoszeniu problemu. Jednocześnie konsulaty uwzględniały w swoich działaniach coroczne zadania przekazane przez MSZ na lata 2015–2016.

W trzech z czterech kontrolowanych konsulatów²⁰ w zakresach obowiązków wszystkich urzędników konsularnych określone zostały zadania dotyczące pomocy konsularnej, a także udzielono im stosownych upoważnień. W okresie objętym kontrolą w trzech konsulatach²¹ wskazywano, że **stan zatrudnienia jest nieadekwatny do aktualnych potrzeb i wymaga wzmocnienia kadrowego**. [str. 25–26]

Warunki kadrowe w konsulatach

W związku ze wzrostem liczby spraw dotyczących m.in. udzielania pomocy konsularnej, istnieje potrzeba bieżącego analizowania potrzeb kadrowych w konsulatach. Z analizy sprawozdań z realizacji zadań konsularnych w 2015 r. wynikało, że w trzech konsulatach, tj. w Hadze, Edynburgu i w Oslo, stan zatrudnienia nie był adekwatny do aktualnych potrzeb i wymagał wzmocnienia kadrowego. W sprawozdaniu Konsula w Edynburgu wskazano także na konieczność pilnego utworzenia „agencji konsularnej” w Belfaście z uwagi na znaczącą liczbę Polaków zamieszkujących w Irlandii Północnej i sytuację kadrową w KG, nie pozwalającą na zwiększenie liczby dyżurów. Decyzją Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 lutego 2017 r. utworzony został z dniem 16 lutego 2017 r. Konsulat Generalny w Belfaście. [str. 25–26]

Udzielanie pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych

7. Sposób upowszechniania informacji o możliwościach udzielenia pomocy konsularnej obywatelom polskim w żadnym z kontrolowanych konsulatów nie był kwestionowany przez NIK.

Zasady udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim w sytuacjach nadzwyczajnych w skontrolowanych konsulatach określało zarządzenie Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nr 13 z dnia 12 maja 2010 r. oraz wytyczne MSZ.

W okresie objętym kontrolą w KG w Mediolanie, z uwagi na położenie okręgu konsularnego w rejonie sejsmicznym i potencjalne zagrożenie, opracowane zostały dokumenty dotyczące wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczania przez obywateli polskich zagrożonego obszaru. Pozostałe trzy konsulaty nie były zobowiązane i w związku z tym nie opracowywały takich dokumentów. [str. 26–27]

Skontrolowane konsulaty nie podejmowały symulacyjnych prób funkcjonowania procedur dotyczących zasad udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim w sytuacjach nadzwyczajnych. [str. 28]

Zdaniem NIK, działania symulacyjne, sprawdzające działanie procedur na wypadek klęski żywiołowej, ataku terrorystycznego lub innego zdarzenia zagrażającego życiu i zdrowiu obywatela polskiego mogących zdarzyć się w każdym regionie, nawet uznawanym za najbardziej bezpieczny, powinny być podejmowane w każdym z polskich konsulatów.

Zakres udzielonej pomocy finansowej na powrót do RP

8. W skontrolowanych konsulatach, w okresie objętym kontrolą, pomocy finansowej na powrót do RP udzielono łącznie 144 osobom na kwotę ogółem około 69,1 tys. zł, w tym w 2015 r. – 36,0 tys. zł

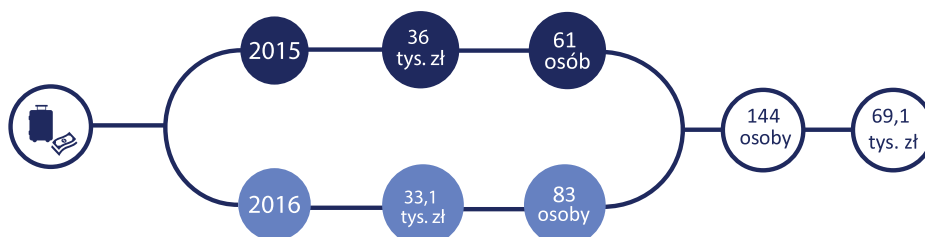
²⁰ W WK w Hadze oraz w KG w Edynburgu i w KG w Mediolanie.

²¹ W WK w Hadze, w Oslo i KG w Edynburgu.

i w 2016 r. – 33,1 tys. zł. W trzech konsulatach²² wydano łącznie cztery decyzje odmawiające udzielenia pomocy finansowej na powrót do RP. W przypadku trzech decyzji przyczyną odmowy było niewywiązanie się wnioskodawców z obowiązku zwrotu wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
[str. 30–31]

Infografika nr 3

Pomoc finansowa udzielona na powrót do Polski przez poszczególne konsulaty objęte kontrolą



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

9. Kontrola NIK w konsulatach wykazała nieprawidłowości dotyczące udzielania pomocy finansowej na powrót do RP.

W Wydziale Konsularnym w Hadze pomoc finansowa na powrót do RP udzielona została na wniosek, w którym nie podano kwoty zobowiązania do zwrotu i informacji o formie udzielonej pomocy. W trzech konsulatach²³ wydawano decyzje w sprawie udzielania pomocy finansowej zawierające wady formalno-prawne oraz nie przestrzegano zasad ich doręczania. W Konsulacie Generalnym w Mediolanie udzielono obywatelowi polskiemu pomocy finansowej na powrót do Wielkiej Brytanii, co było niezgodne z art. 39 ust. 1 ustawy Prawo konsularne stanowiącym, że w ramach pomocy konsularnej, udzielanej na wniosek, konsul może udzielić obywatelowi polskiemu przebywającemu w okręgu konsularnym pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków jedynie na powrót do RP.

W Konsulacie Generalnym w Edynburgu nie przestrzegano obowiązujących zasad przeliczenia na złote udzielonej w funtach brytyjskich pomocy finansowej. Księgi rachunkowe w zakresie udzielonej pomocy finansowej w Konsulacie Generalnym w Mediolanie prowadzone były nierzetelnie.

Nieprawidłowości powstałe w konsulatach w zakresie udzielania pomocy finansowej i pomocy konsularnej o charakterze formalno-prawnym spowodowane były m.in. zindywidualizowanym sposobem dokumentowania załatwiania poszczególnych spraw, pośpiechem spowodowanym wielością obowiązków, skutkującym pomyłkami w dokumentowaniu czynności i rozstrzygnięć w rozpatrywanych sprawach.

Konsulowie nie byli zobowiązani i w związku z tym nie określali wewnętrznych procedur dotyczących sposobu dokumentowania udzielonej pomocy. **W opinii NIK, wdrożenie wewnętrznych procedur opisujących sposób**

Nieprawidłowości w konsulatach w zakresie udzielania pomocy finansowej na powrót do RP

²² W KG w Edynburgu w okresie objętym kontrolą nie było przypadku wydania decyzji odmownej na wniosek o udzielenie pomocy finansowej na powrót do RP.

²³ W WK w Hadze, w WK w Oslo i w KG w Mediolanie.

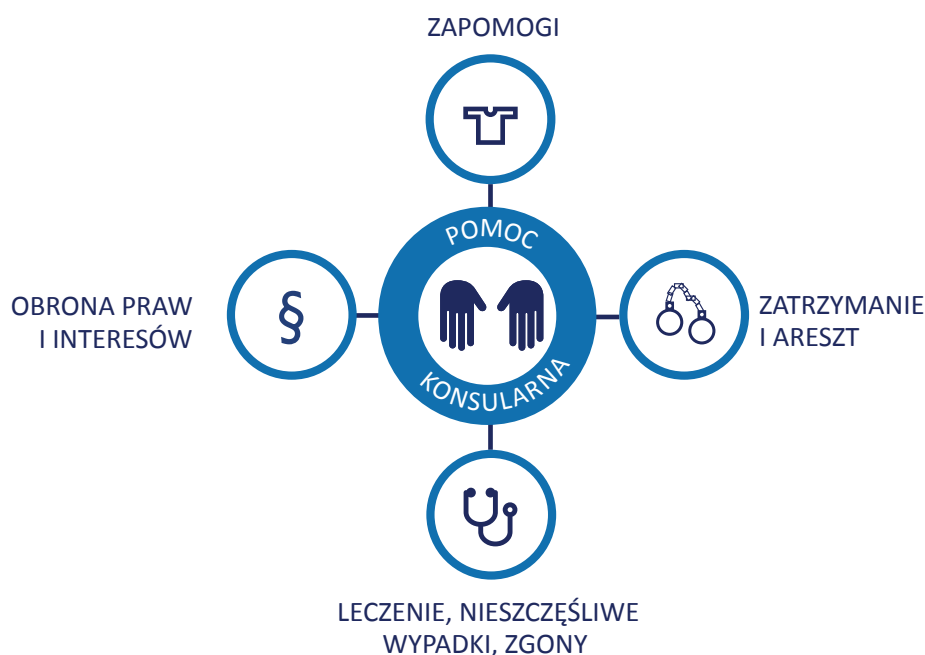
dokumentowania spraw związanych z pomocą konsularną, poprawiłoby kompletność i rzetelność prowadzonej dokumentacji w sprawie udzielania pomocy konsularnej. [str. 31–35]

Udzielanie pomocy konsularnej innej, niż pomoc finansowa

10. Działania związane z udzielaniem pomocy konsularnej, innej niż pomoc finansowa, w skontrolowanych konsulatach były realizowane niewłaściwie. Dotyczyły one w szczególności interwencji w obronie praw i interesów obywateli polskich, pomocy w sytuacji zatrzymania i aresztowania obywateli polskich, pomocy w organizacji leczenia obywateli polskich. [str. 42–45]

Infografika nr 4

Udzielanie pomocy konsularnej innej niż finansowa



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Udzielanie zapomóg

Konsulaty przestrzegały wymogów określonych w obowiązujących przepisach prawa w zakresie udzielania zapomóg. W trzech konsulatach²⁴, udzielając zapomóg, spełniono warunki określone w ustawie o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej i ustawie Prawo konsularne oraz rozporządzeniach Ministra Spraw Zagranicznych: z 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu i z 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej. **Każdorazowo przeprowadzano i dokumentowano analizę sytuacji bytowej wnioskodawców i sprawdzano brak możliwości uzyskania przez nich pomocy z innych źródeł.** Natomiast w Wydziale Konsularnym w Hadze w 11 przypadkach w aktach prowadzonych spraw brak było dokumentów obrazujących trudną sytuację wnioskujących, co było niezgodne z art. 48 ust. 1 i 2 ustawy Prawo konsularne. [str. 45–46]

²⁴ KG w Mediolanie, KG w Edynburgu i WK w Oslo.

11. Konsulaty prowadząc aktywność informacyjną, współpracowały z miejscowymi partnerami w celu eliminowania przypadków naruszeń praw lub dyskryminacji obywateli polskich, współpracowały ze środowiskami polskimi i polonijnymi oraz wspierały bezpłatne poradnictwo prawne w języku polskim.

Współpraca konsulatów z miejscowymi partnerami

W konsulatach prowadzony był monitoring migracji zarobkowej z Polski pod kątem zjawisk patologicznych. Konsulowie podejmowali działania prewencyjne na rzecz przestrzegania praw i warunków chroniących interesy obywateli polskich w państwach przyjmujących. [str. 46–47]

12. MSZ i konsulaty sprawnie załatwiała skargi i wnioski związane z udzielaniem pomocy konsularnej. Nieprawidłowości stwierdzone w konsulatach dotyczyły organizacji i rejestrowania skarg. [str. 48–49]

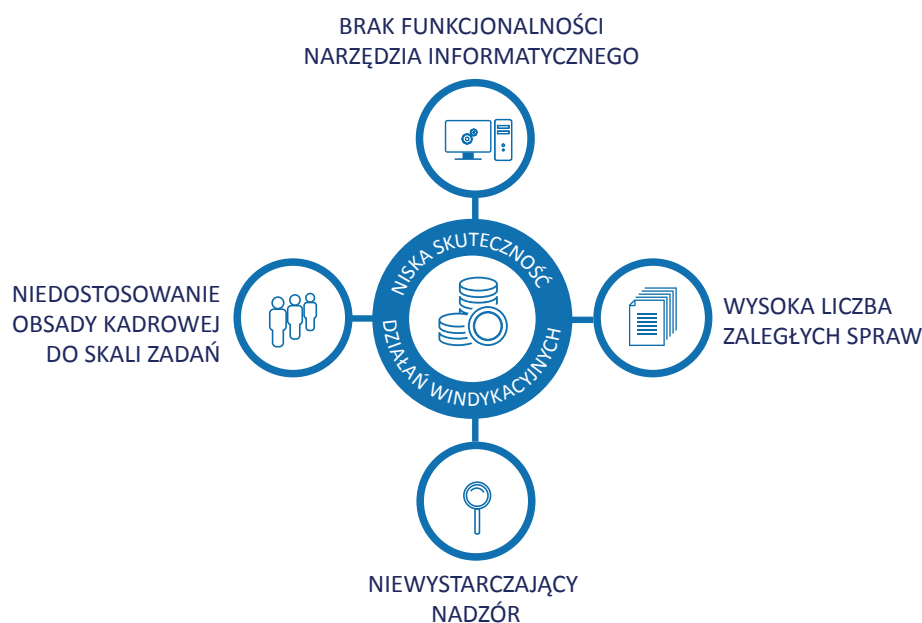
Załatwianie skarg i wniosków

13. W MSZ nie zapewniono warunków pozwalających na skuteczną windykację należności z tytułu pomocy finansowej udzielonej przez konsulów, skutkiem czego ich stan na 31 października 2016 r. wynosił prawie dziewięć mln zł.

Windykacja należności z tytułu pomocy finansowej

Infografika nr 5

Warunki wpływające na skuteczność windykacji w MSZ



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Na powstanie nieprawidłowości w zakresie windykacji należności z tytułu pomocy finansowej udzielonej przez konsulów miały wpływ następujące czynniki:

- **brak funkcjonalności narzędzia informatycznego** pozwalającej na monitorowanie rozrachunków z dłużnikami oraz umożliwiającej efektywne i skuteczne zarządzanie procesem windykacyjnym;
- **niedostosowanie obsady kadrowej do skali zadań w MSZ związanych z windykacją** zaległych należności z tytułu pomocy finansowej oraz ewidencjonowaniem operacji księgowych, wynikających z wydanych decyzji;

- **duża liczba zaległych spraw, przy jednoczesnym realizowaniu bieżących zadań**, wpłynęła na terminowość i prawidłowość prowadzonych działań. Kwota należności z tytułu udzielonej przez konsultów pomocy finansowej, według stanu na 1 stycznia 2015 r., wynosiła ogółem 8 003,1 tys. zł, w tym odsetki 3 170,5 tys. zł. Dodatkowo według stanu na ten dzień saldo Wn konta 240-31 „Saldo nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2003 pomocy finansowych” wynosiło 2 756,6 tys. zł. Konto to, w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych NIK, zostało rozliczone w 2015 r.²⁵. Kwota należności z ww. tytułu według stanu na 31 października 2016 r. wynosiła ogółem 8 900,1 tys. zł, w tym odsetki 4 453,7 tys. zł. **Nieuregulowane należności z tytułu pomocy finansowej dotyczyły ponad 11 600 spraw, a najstarsza należność powstała w 1993 r.;**
- **nieskuteczny nadzór nad realizacją zadań dotyczących egzekwowania zwrotów udzielonej pomocy finansowej.** Świadczą o tym nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli NIK przeprowadzonej w MSZ. [str. 35–42]

Zakres
nieprawidłowości
stwierdzonych w MSZ
dotyczących pomocy
finansowej i ich skutki

14. Stwierdzone w MSZ nieprawidłowości polegały w szczególności na niepodejmowaniu bądź przewlekłym prowadzeniu działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej (39 spraw). W przypadku dwóch badanych spraw należności MSZ uległy przedawnieniu.

W jednej z badanych spraw nie rozpatrzono dwóch wniosków dłużnika, w których wnosił o rozłożenie na raty spłaty należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej i kosztów zastępstwa procesowego. Dopiero trzeci wniosek o umorzenie należności został przez MSZ rozpatrzony pozytywnie. W ocenie NIK nierozpatrzenie dwóch pierwszych wniosków o rozłożenie należności na raty, a następnie jej umorzenie było działaniem niegospodarnym.

Z przekroczeniem ustawowych terminów rozpatrywano wnioski o umorzenie i rozłożenie na raty należności z tytułu pomocy finansowej dotyczące 14 badanych spraw oraz nie informowano wnioskodawców o konieczności przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku. Upływ czasu, liczony od dnia złożenia dokumentów przez wnioskodawców do dnia wydania decyzji, wynosił do 141 dni. Rozstrzygnięcia siedmiu spraw dokonano w zakresie innym niż żądanie wnioskodawcy. MSZ nie poinformowało dłużników o kosztach związanych z wystawieniem upomnienia (dziewięć spraw). W decyzjach o rozłożeniu spłaty należności na raty, naliczono odsetki ustawowe, zamiast podatkowych, pomimo że decyzje wydano w trybie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (dwie decyzje). [str. 38–41]

Księgi rachunkowe MSZ w zakresie danych dotyczących należności z tytułu pomocy finansowej prowadzone były nierzetelnie. Wynikało to m.in. z:

²⁵ Dotyczy zaleceń sformułowanych po kontroli NIK P/14/014 *Prawidłowość sprawozdań finansowych w wybranych państwowych jednostkach budżetowych oraz ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę ich sporządzenia.*

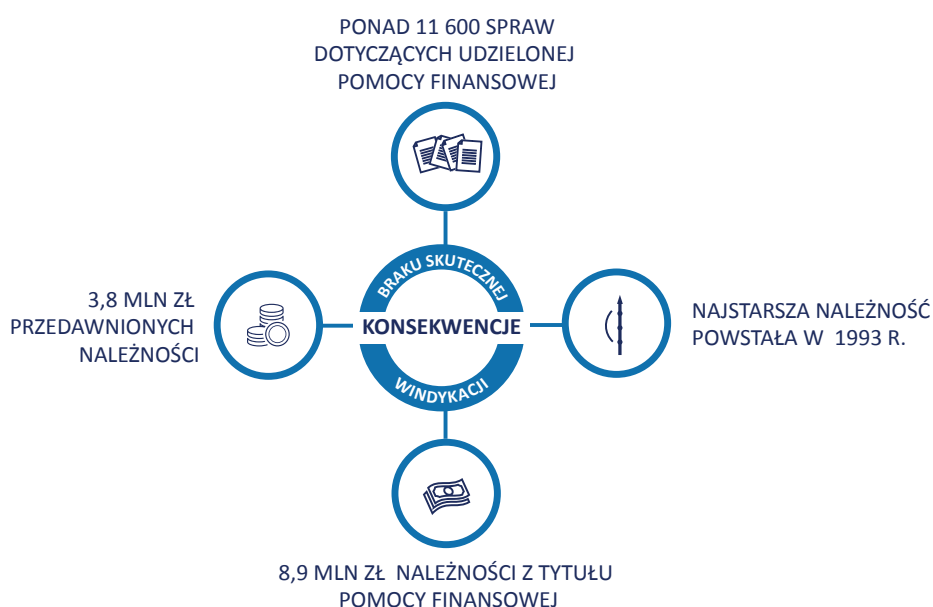
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- ujęcia zdarzeń gospodarczych dotyczących pomocy finansowej w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (16 spraw);
- nierzetelnego naliczenia i zaewidencjonowania w księgach rachunkowych odsetek od należności z tytułu pomocy finansowej (20 należności);
- naliczenia odsetek od należności do dnia wydania decyzji w sprawie rozłożenia na raty, zamiast do dnia wpływu do MSZ wniosków o udzielenie ulgi w spłacie (sześć spraw);
- nieprzypisania dłużnikom w księgach rachunkowych kosztów z tytułu zastępstwa procesowego zasądzonych przez sąd w nakazach zapłaty w sprawach, w których wydano decyzje o umorzeniu należności (10 spraw).

[str. 41–42]

Infografika nr 6

Konsekwencje niezapewnienia warunków skutecznej windykacji



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

15. W okresie objętym kontrolą w MSZ zintensyfikowano działania w celu wyegzekwowania od dłużników należności z tytułu udzielonej przez konsulów pomocy finansowej. Potwierdzają to m.in. dane dotyczące liczby wysłanych w latach 2015–2016 tytułów wykonawczych, stosowanych w egzekucji należności pieniężnych²⁶ (4 916). Wzrosła również liczba wniosków skierowanych do komorników o wszczęcie egzekucji (w latach 2008–2013 wahała się od 23 do 87, natomiast w latach 2015–2016 (listopad) wysłano łącznie 1 181 wniosków).

Należy podkreślić, że w przypadku części nieprawidłowości, MSZ podjęło działania naprawcze jeszcze w trakcie kontroli NIK.

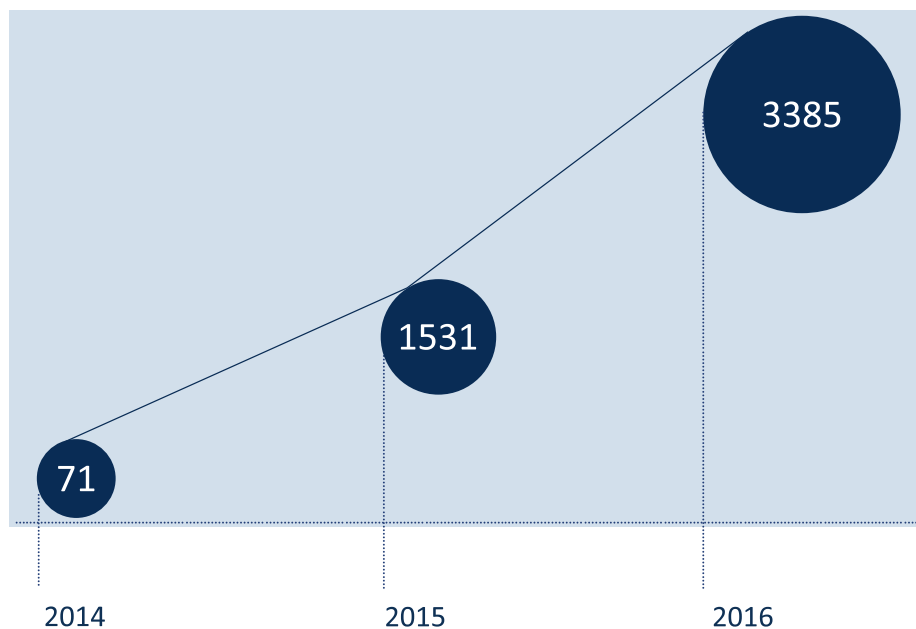
[str. 37]

Egzekwowanie od dłużników należności z tytułu pomocy finansowej

²⁶ Tytuł wykonawczy wystawiany na podstawie art. 26 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W latach 2008–2013 nie wystawiano tytułów wykonawczych, a w 2014 r. wystawiono ich 71.

Infografika nr 7

Liczba tytułów wykonawczych, stosowanych w egzekucji należności pieniężnych skierowanych do urzędów skarbowych w okresie 2014–2016



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli i danych uzyskanych z MSZ.

Udzielanie ulg w spłacie
należności z tytułu
pomocy finansowej

16. W okresie objętym kontrolą w ministerstwie wydano łącznie 540 decyzji o umorzeniu spłaty należności z tytułu pomocy finansowej w kwocie ogółem 539,1 tys. zł (w tym odsetki i inne koszty), 36 decyzji o rozłożeniu na raty spłaty należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej w kwocie ogółem 56 tys. zł (w tym odsetki i inne koszty) i jedną decyzję o odroczeniu terminu płatności należności głównej w kwocie 1,3 tys. zł.

[str. 37]

4. WNIOSKI I UWAGI

- podjęcie działań w celu zwiększenia skuteczności i efektywności procesu windykacji należności z tytułu udzielanej pomocy finansowej,
- wyeliminowanie stwierdzonych błędów w wydanych decyzjach,
- zapewnienie prawidłowości i rzetelności prowadzonych postępowań dotyczących udzielania ulg w spłacie należności oraz wydawanych decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty oraz odroczeniu terminu spłaty należności z tytułu pomocy finansowej,
- wyeliminowanie błędów formalno-prawnych w zakresie udzielania przez konsulów pomocy finansowej.

Wnioski do Ministra
Spraw Zagranicznych

Wniosek do kierowników
urzędów konsularnych

Niezależnie od przedstawionych wyżej wniosków, nasuwa się uwaga co do ograniczenia ryzyk na wypadek klęski żywiołowej, ataku terrorystycznego lub innego zdarzenia zagrażającego życiu i zdrowiu obywatela polskiego, które może zdarzyć się w każdym regionie, nawet uznawanym za najbardziej bezpieczny. Dobrym rozwiązaniem wydaje się być, zdaniem NIK, podejmowane w każdym z polskich konsulatów symulacyjnych prób, sprawdzających działanie procedur.

Uwaga do Ministra SZ
i kierowników urzędów
konsularnych

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Warunki organizacyjno-prawne w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem przez konsulów pomocy obywatelom polskim przebywającym poza granicami kraju

5.1.1. Nadzór Ministra SZ nad realizacją przez konsulaty zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania systemu *Odyseusz*

NIK nie wniosła uwag do realizacji przez Ministra SZ zadań w zakresie nadzoru nad udzielaniem przez konsulaty pomocy obywatelom polskim przebywającym za granicą.

Wysokość środków finansowych na udzielanie pomocy konsularnej

1. Środki finansowe na pomoc konsularną, zarówno na 2015 r., jak i na 2016 r., zaplanowano w rozdziale 85330 – Opieka i pomoc dla Polonii i Polaków za granicą, w kwocie 1 843,0 tys. zł²⁷.

Plan wydatków placówek zagranicznych na 2015 r. zwiększono łącznie o 1 009,6 tys. zł. **Zwiększenie to wynikało m.in. z konieczności ewakuacji osób polskiego pochodzenia z terenów wschodniej Ukrainy oraz udzieleniem pomocy rzeczowej i materialnej osobom polskiego pochodzenia zamieszkałym we wschodniej Ukrainie objętej działaniami wojennymi, sfinansowaniem kosztów ewakuacji obywateli RP z Jemenu oraz w związku ze zmianą kursu walut.**

W 2016 r. (do 30 września), plan wydatków placówek zagranicznych zwiększono o 195,4 tys. zł w związku z udzieleniem pomocy osobom polskiego pochodzenia zamieszkujących w regionach Kazachstanu dotkniętych powodziami oraz w związku ze zmianą kursu walut.

W 2015 r. konsulaty wypłaciły ogółem 3 072 zapomogi w łącznej kwocie 1 209,6 tys. zł, a do 30 września 2016 r. 627 zapomóg w kwocie 633,3 tys. zł. Ponadto w 2015 r. wydatkowano kwotę 372,1 tys. zł, a w 2016 r. (do 30 września) kwotę 72,1 tys. zł na zakup pomocy rzeczowej, w tym m.in. środków czystości, podstawowych artykułów spożywczych, gazet oraz odzieży dla obywateli polskich aresztowanych lub odbywających karę pozbawienia wolności. **Z funduszu na opiekę konsularną placówki zagraniczne udzielały również pomocy obywatelom polskim bądź osobom polskiego pochodzenia przebywającym w domach opieki, w szczególności poprzez zakup lekarstw, żywności i odzieży.**

Na refundację pomocy finansowej udzielonej przez konsulów w budżecie MSZ, zarówno na 2015 r., jak i na 2016 r., zaplanowano środki finansowe w kwocie 542,0 tys. zł. W 2015 r. na ten cel wydatkowano 289,0 tys. zł (58,7% planu po zmianach), a do 30 września 2016 r. – 142,0 tys. zł (28,9% planowanej kwoty).

Niepełne wykorzystanie środków finansowych w rozdziale 85330 wynikało z konieczności zapewnienia rezerwy finansowej w razie zaistnienia zdarzeń losowych i katastrof naturalnych.

²⁷ W planach finansowych placówek zagranicznych.

2. Zadania w zakresie nadzoru nad udzielaniem pomocy konsularnej w MSZ, należały do właściwości Departamentu Konsularnego.

W ramach nadzoru nad wykonywaniem funkcji i czynności konsularnych, DK przekazywał konsulom materiały informacyjne i wyjaśnienia związane z zapewnieniem jednolitego stosowania obowiązujących przepisów, w tym m.in. w zakresie: zasad postępowania i wydawania decyzji o udzieleniu pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do RP, reagowania placówek w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych oraz udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim po zamachu terrorystycznym.

Z przeprowadzonych przez DK analiz decyzji konsułów w sprawach pomocy finansowej wynika, że od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. konsulowie wydali kilkanaście decyzji o pomocy finansowej z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa. Stwierdzone przez MSZ błędy polegały m.in. na:

- określeniu terminu zwrotu pomocy finansowej powyżej trzech miesięcy;
- odstąpieniu od sporządzenia uzasadnienia decyzji, pomimo iż nie uwzględniała ona w całości żądania strony;
- niewskazaniu trybu wniesienia zażalenia w postanowieniu o sprostowaniu omyłki pisarskiej w decyzji o udzieleniu pomocy finansowej;
- podaniu w podstawie prawnej przepisów wzajemnie się wykluczających;
- błędnym oznaczeniu strony w decyzji.

Nadzór nad wykonywaniem zadań przez konsulaty, w tym w zakresie udzielania pomocy konsularnej, realizowany był także w formie wizytacji i kontroli w placówkach zagranicznych. W okresie objętym kontrolą MSZ przeprowadził 18 wizytacji i 25 kontroli.

3. **W okresie objętym kontrolą, w celu weryfikacji wywiązania się osoby wnioskującej o pomoc finansową z obowiązku spłaty wcześniej zaciągniętych wobec MSZ zobowiązań finansowych, konsulowie kontaktowali się telefonicznie z pracownikami BF w godzinach pracy Ministerstwa. Od października 2016 r. w ramach systemu Wiza-Konsul został uruchomiony CRPF, w którym gromadzone są dane dotyczące osób, których zobowiązania finansowe z tytułu otrzymanej pomocy finansowej nie zostały uregulowane. Kontrola NIK wykazała, że CRPF zawiera jedynie informacje dotyczące zdarzeń powstałych po jego uruchomieniu. W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra SZ, NIK zwróciła uwagę na konieczność zintensyfikowania prac nad funkcjonalnością w systemie Wiza-Konsul. Dyrektor Generalny SZ poinformował NIK o aktualnie podejmowanych działaniach zmierzających do osiągnięcia pełnej funkcjonalności CRPF²⁸.**

4. **W okresie objętym kontrolą MSZ przekazywało konsulom zarządzenia i informacje odnośnie sposobów działania w sytuacjach nadzwyczajnych. Były to m.in. informacje w sprawie zasad: prowadzenia prewencyjnej działalności informacyjnej dotyczącej sytuacji nadzwyczajnych²⁹; reagowania placówek zagranicznych w przypadku wystą-**

Działania DK w celu zapewnienia jednolitego stosowania przepisów dotyczących pomocy konsularnej

Wizytacje i kontrole w placówkach zagranicznych

Sposób weryfikacji przez konsulów spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pomocy finansowej

Działania MSZ w zakresie przekazywania konsulom zarządzeń i informacji dotyczących sposobów działania w sytuacjach nadzwyczajnych

²⁸ Odpowiedź Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z 4 kwietnia 2017 r. na wystąpienie pokontrolne NIK.

²⁹ Z 28 września 2015 r.

pienia sytuacji nadzwyczajnej³⁰ oraz udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim po zamachu terrorystycznym³¹. W 2011 r. wytypowano placówki zagraniczne, m.in. na podstawie analizy sytuacji bezpieczeństwa na świecie (72 z 123 urzędów konsularnych), które zostały zobowiązane do sporządzenia planów ewakuacji obywateli polskich na wypadek zaistnienia w okręgach konsularnych sytuacji nadzwyczajnych.

Organizacja szkoleń z zakresu pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych

5. Kandydaci na stanowiska ds. konsularnych odbywają szkolenia m.in. z zakresu pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych. W trakcie konsultacji z kandydatami ćwiczone są m.in. scenariusze sytuacji kryzysowych, które mogą wystąpić w ich okręgach, w tym zamach terrorystyczny, klęska żywiołowa i konieczność ewakuacji obywateli.

Ministerstwo organizowało szkolenia regionalne dla urzędujących konsułów, które obejmowały zagadnienia dotyczące pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych. W latach 2015–2016 odbyło się 13 takich szkoleń, a uczestniczyło w nich 369 osób. W ramach szkoleń uwzględnia się specyfikę danego regionu oraz przeprowadzane są ćwiczenia praktyczne.

Działania prewencyjne dotyczące sytuacji nadzwyczajnych

6. W ramach działań prewencyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych, w 2012 r. w MSZ utworzono Zespół Wsparcia Konsularnego³² (dalej ZWK), którego zadaniem jest zapewnienie wsparcia polskim placówkom zagranicznym w przypadkach wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych, przekraczających zdolności kadrowe i organizacyjne placówek (np. konieczność ewakuacji znacznej liczby obywateli w związku z zamachem terrorystycznym lub klęską żywiołową).

W 2015 r. ZWK brał udział w zadaniach wyjazdowych m.in. w ewakuacji Polaków z Ukrainy, Tunezji (po zamachu terrorystycznym w muzeum Bardo w Tunisie) i Nepalu (po trzęsieniu ziemi). W ramach działań ZWK udzielono m.in. wsparcia logistycznego w przygotowaniu i realizacji ewakuacji, w tym organizacji środków transportu, asysty podczas podróży, pomocy w formalnościach wyjazdowych, pomocy w kontaktach z władzami miejscowymi oraz wizyty w szpitalach i urzędach. W latach 2015–2016 ZWK m.in. obsługiwał infolinię w Centrali MSZ po zamachu w Tunisie (marzec 2015), trzęsieniu ziemi w Nepalu (kwiecień 2015) oraz próbie zamachu w Turcji (lipiec 2016). Podczas imprez masowych (Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2016 we Francji, Szczyt NATO w Warszawie, Światowe Dni Młodzieży w Krakowie, Olimpiada i Paraolimpiada w Rio de Janeiro) ZWK zachowywał podwyższoną gotowość.

Zadania Ministra SZ w ramach Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego

7. W ramach Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego na lata 2013/2015³³ (dalej KPZK) Minister SZ sprawuje obowiązki współkoordynatora procedury organizacji ewakuacji poza obszarem RP, a także przewodniczącego zespołu w ramach *SPO-9 – Narzędzie systemowe w sytuacji terrorystycznego uprowadzenia obywatela polskiego poza obszarem RP*.

³⁰ Z 25 stycznia 2016 r.

³¹ Z 22 marca 2016 r.

³² Na podstawie Decyzji Nr 112 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 28 listopada 2012 r.

³³ Dokument dostępny na stronie: <http://rcb.gov.pl/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego/>.

W Ministerstwie w 2014 r. sporządzono *Plan zarządzania kryzysowego*³⁴, który obejmuje procedury działania MSZ w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych (m.in. aktu terrorystycznego, katastrofy naturalnej, katastrofy komunikacyjnej i upadłości biura podróży). W dokumencie tym wskazane zostały zadania poszczególnych osób kierujących komórkami organizacyjnymi w razie wystąpienia takich sytuacji.

Minister SZ wydał rozporządzenie z dnia 28 września 2016 r. w sprawie szczegółowego zakresu przedsięwzięć wykonywanych przez kierowników placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w poszczególnych stopniach alarmowych lub stopniach alarmowych CRP³⁵. Rozporządzenie określa m.in. działania mające na celu wsparcie bezpiecznego i sprawnego opuszczenia przez obywateli polskich zagrożonych obszarów, jakie powinna wykonać placówka po wprowadzeniu poszczególnych stopni alarmowych.

8. Podczas przygotowania i realizacji ewakuacji obywateli polskich z zagrożonych obszarów³⁶ MSZ korzysta również z narzędzi wypracowanych w ramach współpracy międzynarodowej, w tym przede wszystkim na forum UE. Polska uczestniczy w Mechanizmie Obrony Cywilnej UE i w sytuacji konieczności ewakuacji obywateli polskich z zagrożonego obszaru za granicą może skorzystać z zasobów udostępnionych przez inne państwa członkowskie (środki transportu, schronienie, ewakuacja medyczna, zespoły wsparcia, wspólne centrum zarządzania kryzysowego).

Mechanizmy w sytuacjach nadzwyczajnych wypracowane w ramach współpracy międzynarodowej

9. Ministerstwo informuje obywateli RP o warunkach panujących za granicą i możliwych zagrożeniach związanych z podróżą przy pomocy: przewodnika *Polak za Granicą* (www.polakzagrancica.msz.gov.pl), ostrzeżeń i komunikatów publikowanych na stronach internetowych polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych, ostrzeżeń dla podróżujących publikowanych na stronie internetowej MSZ³⁷, aplikacji na smartfony pn. *iPolak*³⁸ oraz systemu *Odyseusz* (www.odyseusz.msz.gov.pl).

Narzędzia komunikacji w sytuacjach zagrożenia

System *Odyseusz* w przypadku kryzysu umożliwia wysyłanie wiadomości do wszystkich osób zarejestrowanych w systemie przebywających w danym państwie. W szczególnych sytuacjach ma również możliwość indywidualnego kontaktu z podróżnymi potrzebującymi pomocy³⁹. Jak poinformował Dyrektor DK, dane na temat liczby obywateli polskich przebywających w danym państwie są kluczowe zarówno dla konsula, jak i innych podmiotów zaangażowanych w zarządzanie kryzysowe w celu określenia skali kryzysu.

³⁴ Na podstawie regulacji zarządzenia Nr 20 Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie sporządzania procedur zarządzania kryzysowego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (Dz. Urz. MSZ Nr 4, poz. 60).

³⁵ Dz. U. poz. 1606.

³⁶ Informacje Dyrektora Generalnego SZ.

³⁷ www.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/ostrezenia/

³⁸ Jest to mobilna wersja poradnika *Polak za Granicą*. Po zainstalowaniu aplikacji możliwe jest m.in. połączenie się z telefonem alarmowym najbliższej polskiej placówki (funkcja SOS). W razie zaistnienia niebezpiecznych sytuacji w kraju pobytu użytkownika aplikacji, MSZ może wysłać powiadomienie.

³⁹ Konsul posiada podgląd danych dotyczących osób przebywających w danym regionie, w tym: imię i nazwisko zgłaszającego, imię i nazwisko osoby towarzyszącej, numer telefonu, adres email, adres pobytu.

W systemie *Odyseusz*, w okresie od kwietnia 2015 r. do 30 września 2016 r., zarejestrowano 19 335 kont i 37 286 podróży. W latach 2015–2016 za jego pośrednictwem wysłano 40 wiadomości kryzysowych.

Odrębnym narzędziem do wykorzystania w sytuacjach zagrożenia za granicą jest aplikacja *iPolak* będąca mobilną wersją poradnika *Polak za granicą*, wydawanego przez MSZ od 1996 r. początkowo w formie książkowej, a później udostępnionego na stronie internetowej⁴⁰. Serwis *Polak za granicą* był modernizowany i rozbudowywany, w tym w zakresie udostępnienia go jako aplikacji mobilnej dla systemów Android, iOS, oraz Windows Phone. Aplikację pobrano 71 865 razy. Aplikacja *iPolak* umożliwia m.in. wysłanie powiadomienia do wszystkich użytkowników aplikacji, tj. osób, które zainstalowały ją na urządzeniu mobilnym, posiadają dostęp do Internetu i które uruchomiły funkcję transmisji danych. Wysyłający tę wiadomość ma możliwość wyboru grupy odbiorców ze względu na ich aktualną lokalizację.

Z użyciem aplikacji wysłano, od czerwca 2015 r. do września 2016 r., 58 powiadomień. Powiadomienia są wysyłane przez pracowników Centrali MSZ, tj. koordynatorów w sytuacjach nadzwyczajnych w DK (dwóch pracowników) oraz uprawnionych pracowników Biura Rzecznika Prasowego w MSZ (trzech pracowników). Pracownicy konsulatów nie mają takich uprawnień.

Z informacji Dyrektora Generalnego SZ wynikało m.in., że w miarę rozbudowy portalu *Odyseusz* i aplikacji *iPolak* nastąpiło zbliżenie ich funkcjonalności, a mając na uwadze konieczność ujednolicenia stron internetowych administracji rządowej w ramach projektu *Obywatel.gov.pl*, niewykluczona jest konieczność przebudowy obu systemów, w tym rozważana jest możliwość ich integracji.

Działania
informacyjno-promocyjne
dotyczące posiadanych
narzędzi komunikacji

10. W latach 2015–2016 Ministerstwo prowadziło działania informacyjno-promocyjne dotyczące posiadanych narzędzi komunikacji z obywatelami m.in. poprzez kampanie informacyjne (na platformach: Facebook, AdWords, Twitter; w mediach np.: w Gazecie Wyborczej, Rzeczpospolitej, National Geographic, Traveler, Kaleidoscope; na stronach internetowych: Mlecznepodroze.onet.pl, Podroze.pl, Fly4free.pl, gazeta.pl), konferencję prasową z udziałem Ministra SZ oraz publikowanie wywiadów Rzecznika MSZ i dyrektorów Biura Rzecznika Prasowego MSZ na łamach specjalnych dodatków Gazety Wyborczej i Rzeczpospolitej, jak i na antenie Polskiego Radia, RMF FM, TVP Info, Teleexpress, TVN24, TVN Meteo i Superstacji. MSZ podało, że w wyniku przeprowadzonej w 2015 r. kampanii informacyjnej odnotowano ponad 30-krotny wzrost rejestracji na Portalu. W związku z promocją narzędzi konsularnych w latach 2015–2016 wydatkowano ogółem 177,0 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w portalu *Odyseusz* w miesiącach wakacyjnych (od czerwca do września) w 2015 r. zgłoszono 13 813 podróży, a w 2016 r. – 12 673. **Zdaniem NIK, powyższe wskazuje na konieczność kontynuowania przez MSZ aktywnego promowania posiadanych narzędzi komunikacji z obywatelami RP oraz przeanalizowania przyczyn relatywnie niewielkiej popularności portalu *Odyseusz*.**

⁴⁰ Na stronie internetowej MSZ od 2010 r., a w postaci odrębnej strony internetowej od 2011 r.

5.1.2. Warunki organizacyjno-prawne konsulatów w zakresie realizacji zadań związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym wykorzystania systemu *Odyseusz*

W ocenie NIK, Konsulaty zapewniły sprawne udzielanie pomocy obywatelom polskim poza granicami kraju.

Organizacja udzielania pomocy konsularnej

1. Organizację Konsulatów określały regulaminy organizacyjne. **We wszystkich zbadanych sprawach podejmowano działania i załatwiano sprawy z zakresu pomocy konsularnej niezwłocznie po zgłoszeniu problemu.** Konsulaty uwzględniały w swoich działaniach coroczne zadania wskazywane w wykazach przekazywanych przez MSZ na lata 2015–2016. Zadania te były zróżnicowane w zależności od specyfiki problemów występujących w okręgach konsularnych.

W WK w Oslo zadania dotyczyły m.in.: monitorowania sytuacji polskich pracowników na norweskim rynku pracy oraz udzielania pomocy konsularnej w przypadkach łamania praw pracowniczych; przeciwdziałania przejmowaniu opieki nad dziećmi polskimi przez norweskie służby socjalne i podejmowania interwencji w tych sprawach; monitorowania wykonywania zobowiązań traktatowych wynikających z konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych oraz z konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.; analizy wykonywania dwustronnych i wielostronnych umów w zakresie spraw konsularnych, a także prawa miejscowego pod kątem zapewnienia realizacji praw i interesów Polski i jej obywateli oraz podejmowanie interwencji w przypadku ich naruszeń.

2. W trzech z czterech konsulatów⁴¹ w zakresach obowiązków wszystkich urzędników konsularnych określone zostały zadania dotyczące pomocy konsularnej, a także udzielono im stosownych upoważnień.

Kontrola w WK w Oslo wykazała, że w okresie objętym kontrolą dwóm urzędnikom konsularnym nie przekazano na piśmie zakresu obowiązków. Jak wynikało z wyjaśnień Chargé d’Affairs a.i., nieprawidłowości te zostały spowodowane dużą liczbą zadań oraz rotacją pracowników ambasady.

W okresie objętym kontrolą w trzech z czterech konsulatów⁴² wskazywano, że stan zatrudnienia nie był adekwatny do aktualnych potrzeb.

Z analizy dokumentacji WK w Hadze wynikało, że ambasada w dokumentach przekazywanych do MSZ, w okresie objętym kontrolą, wskazywała na niezwiększanie poziomu zatrudnienia w WK, mimo wzrostu populacji Polaków przebywających w Holandii (z około 35 tys. w 2004 r. do ok. 300 tys. w 2016 r.), a tym samym wzrostu zapotrzebowania na usługi konsularne. Podkreślano, że wpływa to negatywnie na możliwość właściwego realizowania zadań WK. Kierownik WK poinformowała m.in., że stan zatrudnienia w WK nie jest adekwatny do aktualnych potrzeb i zachodzi pilna potrzeba wzmocnienia pracowników konsularnych, co pozwoli na sprawne realizowanie zadań WK.

⁴¹ W WK w Hadze oraz w KG w Edynburgu i w KG w Mediolanie.

⁴² W WK w Hadze, w Oslo i KG w Edynburgu.

W opinii Chargé d'Affairs a.i. w **WK w Oslo** stan zatrudnienia nie jest adekwatny do potrzeb w zakresie pomocy i opieki nad obywatelami polskimi. Wskazał też, że pomimo zwiększenia o jeden etat, jest to nadal zbyt mało z powodu rosnących obciążeń sprawami dotyczącymi opieki nad małoletnimi obywatelami RP i ich rodzicami w związku z działaniami norweskich służb socjalnych.

Stan zatrudnienia w **KG w Edynburgu** w 2015 r., jak wynikało z danych zawartych w sprawozdaniu z realizacji zadań z 2015 r., był niewystarczający. Wskazywano w nim również na konieczność pilnego utworzenia „agencji konsularnej” w Belfaście z uwagi na znaczącą liczbę Polaków zamieszkujących w Irlandii Północnej i sytuację kadrową w KG nie pozwalającą na zwiększenie liczby dyżurów. Według wyjaśnień Konsula Generalnego w Edynburgu, w związku ze zwiększeniem liczby etatów w 2016 r., stan zatrudnienia w KG można uznać za zadowalający.

Dyrektor Generalny SZ, przedstawiając informację o sposobie wykorzystania uwag sformułowanych po kontroli w MSZ podał, że sygnalizowany problem nieadekwatnej liczby pracowników urzędów konsularnych w stosunku do zadań jest elementem działań zmierzających do wzmocnienia kadrowego polskich urzędów konsularnych za granicą. Decyzją Ministra SZ z dnia 13 lutego 2017 r. utworzony został z dniem 16 lutego 2017 r. Konsulat Generalny RP w Belfaście. W wyniku przyznania w budżecie na 2017 r. środków finansowych w wysokości 2 mln zł na obsługę zadań z zakresu pomocy konsularnej wzmocnione kadrowo zostaną m.in. urzędy konsularne w Hadze i Oslo. Dyrektor Generalny SZ wskazał ponadto, że MSZ na bieżąco analizuje obciążenie poszczególnych urzędów konsularnych i corocznie przeprowadza zmiany organizacyjne w ramach etatów konsularnych utworzonych w placówkach zagranicznych, w celu zrównoważenia obciążenia zadaniami poszczególnych urzędów konsularnych i stanowisk pracy. **Obecnie, przy corocznym wzroście liczby czynności konsularnych na poziomie 15%, zarządzanie zasobami własnymi nie jest w stanie rozwiązać problemów kadrowych, przy rosnącej liczbie wykonywanych czynności konsularnych i nowych zadaniach.**

Sposoby upowszechniania informacji o możliwościach udzielenia pomocy konsularnej

3. Upowszechnianie przez Konsulaty informacji o możliwościach udzielenia pomocy konsularnej obywatelom polskim nie było kwestionowane przez NIK.

Szczegółowe informacje o możliwości uzyskania pomocy konsularnej dla obywateli polskich przebywających w danym okręgu konsularnym zamieszczone były głównie na stronach internetowych konsulatów. Obejmowały one m.in: dane do kontaktu z konsulem w sytuacjach losowych, wymagających nagłej interwencji konsula (np. wypadki, zgony, zatrzymania), informacje o możliwych rodzajach pomocy. Urzędy konsularne udzielały również informacji telefonicznie lub drogą mailową w formie odpowiedzi na zapytania przesyłane pocztą elektroniczną.

W **KG w Mediolanie** na profilu konsulatu w serwisie społecznościowym Twitter przekazywane były informacje ostrzegawcze i informacje o organizowanych działaniach prewencyjnych, bezpłatnych poradach prawnych dla Polaków we Włoszech. W siedzibie konsulatu znajdowało się stanowisko multimedialne zawierające informacje na temat pomocy, jakiej konsulat może udzielić obywatelom polskim w sytuacjach niespodziewanych (np. utrata dokumentów

lub pieniędzy, wypadek, zgon na terenie Włoch). Informacje na temat możliwości uzyskania pomocy konsularnej rozpowszechniane były także za pośrednictwem 15 organizacji polonijnych działających na terenie okręgu konsularnego oraz poprzez Konsulaty Honorowe. Konsulat współpracował z lokalnymi mediami polonijnymi⁴³, w których publikowane są informacje dla Polaków zamieszkających we Włoszech.

W **KG w Edynburgu** we wrześniu 2015 r. Konsul Generalny w dwóch programach miejscowej rozgłośni Radio Fife wyjaśniał formy udzielanej pomocy konsularnej i jej zakres, a konsul odpowiedzialna za sprawy paszportowe wyjaśniała zasady wydawania dokumentów paszportowych osobom powracającym do kraju i korzystającym z pomocy konsularnej.

W każdym ze skontrolowanych konsulatów, zgodnie z wytycznymi MSZ⁴⁴, wyznaczono osobę z dostępem do edycji strony internetowej placówki, także po godzinach pracy i w dni wolne od pracy.

4. Zasady udzielania pomocy konsularnej obywatelom polskim w sytuacjach nadzwyczajnych określało zarządzenie Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nr 13 z dnia 12 maja 2010 r. oraz wytyczne MSZ, w myśl których konsulaty były zobowiązane do postępowania zgodnie z zasadami określonymi w przekazanych przez MSZ dokumentach: w sprawie zasad prowadzenia prewencyjnej działalności informacyjnej dotyczącej sytuacji nadzwyczajnych oraz w sprawie reagowania placówek w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej.

Zasady udzielania pomocy konsularnej w sytuacjach nadzwyczajnych

W okresie objętym kontrolą tylko w KG w Mediolanie, z uwagi na położenie okręgu konsularnego w rejonie sejsmicznym i potencjalne zagrożenie, opracowane zostały dokumenty dotyczące wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczania przez obywateli polskich zagrożonego obszaru. Działania podejmowane na wypadek sytuacji nadzwyczajnej polegały na opracowaniu *Schematu organizacyjnego w Konsulacie Generalnym RP w Mediolanie w przypadku sytuacji nadzwyczajnej*. W dokumentacji dotyczącej wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczania przez obywateli polskich zagrożonego obszaru znajdowały się dane kontaktowe m.in. do władz miejscowych, lotnisk, przejść granicznych, szpitali, placówek opieki socjalnej oraz tłumaczy i adwokatów w północnych Włoszech. W 2015 r. konsulat opracował *Plan Ewakuacji Obywateli Polskich*, obejmujący północne regiony Włoch i zawierający informacje niezbędne do przeprowadzenia sprawnego ewakuacji (np. liczbę obywateli polskich w poszczególnych obszarach, kontakty z instytucjami miejscowymi). Konsul Generalny poinformował m.in., że *dotychczasowym czynnikiem opracowania tego dokumentu było otwarcie w Mediolanie Światowej Wystawy EXPO w maju 2015 r. i związany z tym wzrost ryzyka wystąpienia różnego rodzaju zagrożeń (m.in. ataku terrorystycznego)*. W ramach działań prewencyjnych KG w Mediolanie włączał się w prace tzw. Lokalnej Współpracy Konsularnej (z przedstawicielami innych urzędów konsularnych w Mediolanie). Na 2017 r. konsulat zaplanował zorganizowanie seminarium pt. *Reagowanie kryzysowe w północnych Włoszech*:

⁴³ Dwutygodnik dla Polaków we Włoszech *Nasz Świat*, *Biuletyn Informacyjny Polonii Włoskiej*, portal polonijny we Włoszech *Moja bancarella*.

⁴⁴ Pismo znak DK.0121.25.2016/1 z 25 stycznia 2016 r.

koordynacja i współpraca w ramach Korpusu Konsularnego, które poświęcone będzie problematyce reagowania kryzysowego na sytuacje nadzwyczajne występujące w regionie⁴⁵.

Pozostałe trzy skontrolowane konsulaty nie były zobowiązane i w związku z tym nie opracowywały dokumentów dotyczących wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczania przez obywateli polskich zagrożonego obszaru.

W okresie objętym kontrolą, konsulaty nie podejmowały symulacyjnych prób funkcjonowania procedur określonych w zarządzeniu Dyrektora Generalnego Służby Zagranicznej nr 13 z dnia 12 maja 2010 r.

Formy monitorowania
liczebności Polaków
w skontrolowanych
konsulatach

5. W okresie objętym kontrolą w skontrolowanych konsulatach nie prowadzono wykazu obywateli polskich przebywających w okręgu konsularnym. Możliwość prowadzenia wspomnianego wykazu jest przewidziana w art. 37 ustawy Pk w celu sprawnego przeprowadzenia działań, o których mowa w art. 36 ustawy Pk, tj. wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczenia przez obywateli polskich zagrożonego obszaru.

KG w Edynburgu monitorował liczebność Polonii zamieszkałej na terytorium okręgu konsularnego na podstawie liczby składanych wniosków paszportowych.

KG w Mediolanie posiadał listę kontaktów do miejscowych władz i prowadził rejestry liderów organizacji polonijnych, kierowników i nauczycieli szkół polskich, duchownych wraz z danymi kontaktowymi, aby w razie wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej dane z tych rejestrów mogły służyć pomocą w nawiązaniu kontaktu z Polakami przebywającymi w danej miejscowości i okolicy. Ponadto z informacji uzyskanych od Konsula Generalnego wynika, że głównym partnerem konsulatu w tego rodzaju sytuacjach są władze miejscowe dysponujące danymi obywateli polskich zameldowanych w danej miejscowości czy gminie.

Kierownik **WK w Hadze** podała, że w przypadku wystąpienia zdarzeń mogących powodować zagrożenie dla życia lub zdrowia obywateli polskich, wyjściową bazą danych o osobach przebywających na terenie okręgu konsularnego i potrzebujących pomocy w celu bezpiecznego opuszczenia zagrożonego obszaru są dane zawarte w portalu *Odyseusz*. Wyjaśniła, że w przypadku zaistnienia takich zdarzeń, WK będzie czerpać informacje o osobach potrzebujących pomocy od: samych zainteresowanych, miejscowych władz, w szczególności od Krajowego Centrum Kryzysowego i Krajowego Operacyjnego Centrum Kryzysowego w Ministerstwie Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Królestwa Niderlandów, Policji, Koordynatora Reagowania na Kryzysy w MSZ Królestwa Niderlandów i Centrum Kryzysowego w MSZ RP.

Kierownik **WK w Oslo** podał m.in., że w sytuacji obecności w Norwegii około 100 tys. obywateli polskich, prowadzenie ww. wykazu znacząco przekraczałoby siły i środki będące w dyspozycji konsulatu. Placówka czerpie informacje o osobach potrzebujących pomocy w celu bezpiecznego opuszczenia zagrożonego obszaru, głównie od zainteresowanych, poprzez zgłoszenia na telefon alarmowy placówki, dostępny przez 24 godziny na dobę, 7 dni w tygodniu, a także od służb norweskich (policję, służby ratunkowe).

⁴⁵ Zadanie zostało zgłoszone do MSZ w dokumencie *Sugestie zadań dla Konsulatu Generalnego RP w Mediolanie na rok 2017 (jako zadanie priorytetowe w dziedzinie konsularnej)*.

6. W każdym ze skontrolowanych konsulatów, zgodnie z art. 32a ustawy Fk albo art. 38 ustawy Pk, prowadzono rejestr czynności konsularnych w systemie Wiza-Konsul. Sprawy w systemie Wiza-Konsul były rejestrowane według kategorii ujętych w hasłowniku (zdefiniowanym w systemie Wiza-Konsul) stworzonym na podstawie Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt.

W **KG w Mediolanie** sprawy pomocy konsularnej w systemie Wiza-Konsul ujmowane były w ośmiu zakresach, w tym: nieszczęśliwe wypadki; pomoc prawna obywatelom polskim za granicą; aresztowania i wizyty w aresztach; sprawy stanu cywilnego (zgony); zapomogi; pożyczki konsularne; interwencje w sprawach samochodowych.

Kontrolowane konsulaty prowadziły również dodatkowe rejestry w wersji papierowej.

WK w Oslo od 2010 r. z własnej inicjatywy prowadził „Rejestr Spraw BVT”, tj. rejestr spraw dzieci odebranych polskim rodzinom przez gminne służby ochrony praw dziecka. Wydział Konsularny MSZ zobowiązał Konsulat do comiesięcznego raportowania o stanie tych spraw.

W jednym z czterech skontrolowanych konsulatów⁴⁶ stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezarejestrowaniu w rejestrach dotyczących spraw konsularnych, w tym Wiza-Konsul, pięciu z 36 zbadanych spraw, dotyczących zakupu pomocy rzeczowej dla obywateli polskich. Według wyjaśnień Konsula Generalnego, sprawy te nie zostały zarejestrowane w systemie Wiza-Konsul, ponieważ nie przewiduje on rejestrowania wszystkich spraw z zakresu opieki konsularnej.

Brak możliwości zarejestrowania tego typu spraw w systemie Wiza-Konsul może, w ocenie NIK, skutkować brakiem określenia rzeczywistego obrazu sytuacji w zakresie działalności realizowanej w KG w Edynburgu. **Należy podkreślić, że nawet jeśli stosowany system Wiza-Konsul nie przewiduje rejestrowania wszystkich spraw z zakresu opieki konsularnej, to przywołany wyżej przepis art. 38 ust. 2 ustawy Pk przewiduje, że w uzasadnionych przypadkach rejestry i ewidencje mogą być prowadzone w postaci papierowej.**

7. W okresie objętym kontrolą NIK, konsulaty wywiązywały się z obowiązku sporządzania i przekazywania do MSZ sprawozdań z rocznej działalności. Stwierdzone nieprawidłowości w dwóch konsulatach dotyczyły jednego przypadku niedotrzymania terminu przekazania sprawozdania i jednego przypadku nierzetelnego ich sporządzania⁴⁷.

⁴⁶ W KG w Edynburgu.

⁴⁷ W WK w Oslo i w KG w Mediolanie.

5.2. Realizacja działań dotyczących udzielania pomocy finansowej w ramach pomocy konsularnej oraz zapewnienia jej zwrotu

5.2.1. Realizacja działań w konsulatach dotyczących udzielania pomocy finansowej w ramach pomocy konsularnej

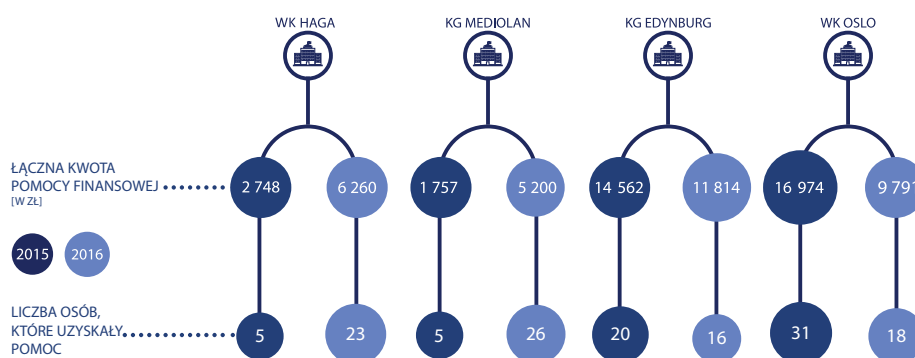
W ocenie NIK konsulaty sprawnie i niezwłocznie udzielały pomocy finansowej na powrót do RP. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie nieprzestrzegania przepisów dotyczących udzielania pomocy finansowej.

Wysokość pomocy finansowej na powrót do RP

1. W skontrolowanych konsulatach, w okresie objętym kontrolą, pomocy finansowej na powrót do RP udzielono łącznie 144 osobom na kwotę ogółem około 69,1 tys. zł, w tym w 2015 r. – 36,0 tys. zł i w 2016 r. – 33,1 tys. zł⁴⁸.

Infografika nr 8

Wysokość pomocy finansowej udzielonej na powrót do Polski w okresie objętym kontrolą w skontrolowanych konsulatach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Formy pomocy finansowej na powrót do RP

Pomoc finansowa przeważnie udzielana była w formie zakupu biletów lotniczych lub autobusowych oraz dodatkowo na pokrycie opłat konsularnych za wydanie paszportu tymczasowego, kosztów żywności, kosztów noclegu oraz kosztów dojazdu do lotniska.

W okresie objętym kontrolą w trzech skontrolowanych konsulatach⁴⁹ wydano łącznie cztery decyzje odmawiające udzielenia pomocy finansowej na powrót do RP. W przypadku trzech decyzji wydanych w konsulatach w Mediolanie, Hadze i Oslo przyczyną odmowy było niewywiązanie się wnioskodawców z obowiązku zwrotu wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Druga z decyzji odmownych w WK w Oslo została wydana ze względu na wskazanie we wniosku zamiaru wyjazdu wnioskodawcy nie do Polski, lecz do jednego z krajów europejskich.

⁴⁸ Przeliczono po ustalonych przez NBP średnioważonych kursach sprzedaży walut obcych narastająco za 2015 r. i 2016 r. (http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch_a.html).

⁴⁹ W KG w Edynburgu w okresie objętym kontrolą nie było przypadku wydania decyzji odmownej na wniosek o udzielenie pomocy finansowej na powrót do RP.

W każdym z kontrolowanych konsulatów pomoc finansowa była udzielana na wniosek zainteresowanego. Nie stwierdzono przypadków udzielania przez konsułów z urzędu pomocy finansowej na powrót do RP. Kontrola NIK wykazała, że konsulowie podejmowali stosowne działania i wydawali decyzje bez zbędnej zwłoki.

W KG w Edynburgu w badanym okresie decyzje w sprawie udzielenia pomocy finansowej były wydawane w dniu złożenia wniosku (35 spraw) lub następnego dnia po jego złożeniu (jedna sprawa).

2. Konsulowie nie byli zobowiązani do wydawania wewnętrznych procedur dotyczących zasad i sposobu postępowania w przypadku załatwiania spraw dotyczących udzielania pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do Polski i w związku z tym procedury takie nie były określone. Dokumentowanie działań konsula w procesie załatwiania wniosków o udzielenie pomocy finansowej w konsulatach było zróżnicowane. Na przykład:

Dokumentowanie działań w procesie załatwiania wniosków o udzielenie pomocy finansowej

W WK w Hadze nierzetelności w dokumentacji wyjaśniono m.in. tym, że wnioskodawcy zgłaszający się o pomoc niejednokrotnie są osobami słabo wykształconymi, mającymi problemy ze zrozumieniem tekstu oraz często nie będącymi w stanie uzupełnić danych ze względu na trudność w zrozumieniu kierowanej do nich prośby. W takim przypadku, jak podano, dane osobowe potwierdzane są na podstawie przedłożonych dokumentów. Wskazano również, że każdy wniosek jest sprawdzany pod kątem prawdziwości podawanych danych i potwierdzenia tożsamości wnioskującego. Podano, też że konsul każdorazowo telefonicznie potwierdza w BF, czy wnioskodawca już wcześniej taką pomoc otrzymał i czy wywiązał się z zobowiązań finansowych, weryfikowana jest także możliwość udzielenia pomocy przez rodzinę lub osoby trzecie. Umożliwia się również kontakt telefoniczny wnioskodawcy z członkiem rodziny w celu skorzystania z ewentualnej możliwości pokrycia kosztów powrotu do Polski.

W KG w Edynburgu przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym obywatele polscy zgłaszający się po pomoc finansową przed złożeniem wniosku odbywają rozmowę z konsulem, podczas której są informowani o zasadach udzielania pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do kraju, a w przypadku osób nieporadnych życiowo urzędnicy konsularni pomagają wypełnić wniosek o pomoc. Takie postępowanie, zdaniem Konsula Generalnego, pozwalało na wybór najbardziej ekonomicznie uzasadnionego środka transportu oraz przeznaczenie pomocy na pokrycie jedynie niezbędnych wydatków na powrót do Polski. Konsul Generalny wskazał również, że podczas rozmowy z osobą zgłaszającą się po pomoc do KG doprecyzowuje się, jakiej pomocy potrzebuje i sonduje, czy posiada ona niezbędne środki na pokrycie wydatków na powrót do kraju. W przypadku otrzymania wstępnej informacji (np. telefonicznie) o chęci skorzystania z tej formy pomocy, urzędnicy konsularni w pierwszej kolejności zachęcają osoby zainteresowane do skontaktowania się z rodziną i skorzystania z pośrednictwa instytucji finansowych zajmujących się dokonywaniem transgranicznych przelewów pieniężnych.

3. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie udzielania pomocy finansowej polegały w szczególności na:

Nieprawidłowości w zakresie udzielania pomocy finansowej

w WK w Oslo:

- wydaniu decyzji o udzieleniu pomocy finansowej na wniosek, który nie zawierał wszystkich wymaganych danych (we wszystkich 27 badanych sprawach). Było to niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra

SZ z 2002 r. albo z art. 39 ust. 2 ustawy Pk i § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r. Stosownie do tych przepisów wniosek o udzielenie pomocy finansowej, w przypadku zobowiązania się wnioskującego do jej zwrotu, powinien być sporządzony według wzoru określonego w załączniku nr 2 do tych rozporządzeń. Po 1 listopada 2015 r. było to niezgodne także z art. 39 ust. 2 ustawy Pk, w którym wskazano, jakie dane powinien zawierać wniosek o udzielenie pomocy finansowej. Ponadto, w 12 z 27 zbadanych spraw, udostępniony wzór wniosku był niezgodny z wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r. Natomiast w 21 sprawach kwoty wnioskowanej pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do RP były uzupełniane po złożeniu wniosku przez osobę nie będącą stroną wnioskującą (na co wskazywał np. inny charakter pisma w uzupełnieniu wniosku);

- niezamieszczeniu na wnioskach o udzielenie pomocy finansowej informacji o formie udzielonej pomocy (w trzech z 25 wniosków) oraz niepełnym udokumentowaniu przedmiotu udzielonej pomocy (trzy sprawy). Było to niezgodne z § 6 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r.;
- niezawarciu w decyzjach o udzieleniu pomocy finansowej uzasadnienia faktycznego pomimo braku wystąpienia przesłanek określonych w art. 82 ust. 1 lub 2 ustawy PK (w dwóch z 25 decyzji). Było to niezgodne z art. 81 ust. 1 ustawy Pk;
- wskazaniu w decyzjach terminu zwrotu pomocy finansowej krótszego niż miesiąc (w dwóch z 25 decyzji). Było to niezgodne z art. 40 ust. 2 ustawy Pk, który stanowi, że termin zwrotu nie może być krótszy niż miesiąc i dłuższy niż trzy miesiące od dnia udzielenia pomocy finansowej;
- podaniu niewłaściwej podstawy prawnej w decyzjach o udzieleniu pomocy finansowej (w 12 z 25 decyzji). W decyzjach wydanych w okresie od 1 stycznia do 31 października 2015 r. jako podstawę prawną podano § 1 i § 3 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r., zgodnie z którym udzielenie pomocy następuje po uzyskaniu zabezpieczenia jej zwrotu w formie poręczenia majątkowego. W takiej sytuacji wnioskodawca powinien złożyć wniosek sporządzony według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do ww. rozporządzenia. Natomiast w badanych 12 decyzjach udzielenie pomocy finansowej nastąpiło na podstawie § 2 i § 4 ww. rozporządzenia, bowiem wnioskodawcy składali wniosek sporządzony według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do ww. rozporządzenia;
- doręczeniu decyzji o odmowie udzielenia pomocy finansowej niezgodnie z art. 67 ust. 1 i 2 ustawy Pk (jedna z dwóch decyzji). Kontrola NIK wykazała, że decyzja o odmowie udzielenia pomocy finansowej została wręczona stronie, która nie potwierdziła daty jej odbioru. W aktach sprawy brak było dokumentacji potwierdzającej dokonanie przez WK powtórnego doręczenia, o którym stanowi art. 67 ust. 2 ustawy PK. Nie wskazano przyczyn braku daty doręczenia tej decyzji.

Przyczyny powstania nieprawidłowości

Z wyjaśnień Kierownika WK wynikało m.in., że nieprawidłowości te zostały spowodowane brakami kadrowym oraz spiętrzeniem bieżących obowiązków, w tym wzrostem zadań związanych z działaniami norweskich służb socjalnych (BVT) wobec obywateli polskich postrzeganych jako sprawujących niewystarczającą opiekę nad swoimi dziećmi.

w WK w Hadze:

- udzieleniu pomocy finansowej, na wniosek, w którym nie została podana kwota zobowiązania do spłaty (w 10 z 29 badanych przypadków). Było to niezgodne z § 4 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r. albo z art. 40 ust. 1 pkt 2 ustawy Pk i § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r. W myśl tych przepisów pomoc finansowa może zostać udzielona po zobowiązaniu się przez wnioskodawcę do zwrotu całości lub części otrzymanej kwoty;
- udzieleniu pomocy finansowej, na wniosek, który nie zawierał podpisu wnioskodawcy potwierdzającego przyjęcie pomocy finansowej (w dwóch z 29 badanych spraw). Było to niezgodne ze wzorem wniosku określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r. i stanowiło naruszenie § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r.;
- niezamieszczeniu informacji o formie udzielonej pomocy finansowej, w trzech na 29 badanych przypadków. Było to niezgodne ze wzorem wniosku określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r.;
- doręczeniu stronie decyzji o pomocy finansowej, w sposób niezgodny z art. 67 ust. 1 i 2 ustawy Pk (w trzech z 29 badanych spraw). W dwóch przypadkach wręczenie decyzji nie zostało potwierdzone podpisem strony, a w jednym przypadku nie została wskazana data odbioru. W aktach spraw brak było dokumentacji potwierdzającej dokonanie przez WK powtórnego doręczenia, o którym stanowi art. 67 ust. 2 ustawy Pk.

Z wyjaśnień Kierownika WK wynikało m.in., że nieprawidłowości te spowodowane były głównie niedopatrzeniem, trudnościami w komunikacji z osobami wnioskującymi (często słabo wykształconymi), mającymi problemy ze zrozumieniem tekstu pisanego.

Przyczyny powstania nieprawidłowości

w KG w Edynburgu:

- nieprzestrzeganiu zasad przeliczenia na złote pomocy finansowej udzielonej w funtach brytyjskich. Dotyczyło to 26 spośród 36 zbadanych decyzji w sprawie udzielenia pomocy finansowej, określonej w § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r. albo § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r. Kwota udzielonej pomocy i kwota podlegająca zwrotowi wyrażona w funtach brytyjskich, została przeliczona na złote z zaokrągleniem do pełnych jednostek. Zgodnie z zasadami określonymi w ww. rozporządzeniach, wartość pomocy finansowej powinna być przeliczona według kursu sprzedaży waluty, w której pomoc została udzielona, ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu udzielenia pomocy, z dokładnością do złotych i groszy.

Nieprawidłowości te zostały spowodowane zastosowaniem niewłaściwej podstawy prawnej przy przeliczaniu na złote kwot udzielonej pomocy finansowej, tj. § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra SZ z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie opłat konsularnych⁵⁰. Przepis ten dotyczy sposobu przeliczania opłat konsularnych i nie obejmuje pomocy finansowej.

Przyczyny powstania nieprawidłowości

⁵⁰ Dz. U. poz. 2237.

w KG w Mediolanie:

- udzieleniu obywatelowi polskiemu pomocy finansowej na powrót do Wielkiej Brytanii (jedna z 33 decyzji). Było to niezgodne z art. 39 ust. 1 ustawy Pk stanowiącym, że w ramach pomocy konsularnej, na wniosek, konsul może udzielić obywatelowi polskiemu przebywającemu w okręgu konsularnym pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do RP⁵¹;
- niepodaniu w decyzji o udzieleniu pomocy finansowej informacji o formie udzielonej pomocy (jedna z pięciu decyzji wydanych przed 1 listopada 2015 r.). Było to niezgodne z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r., zgodnie z którym w decyzji konsula powinna być odnotowana informacja o formie udzielonej pomocy;
- wydaniu decyzji o udzieleniu pomocy finansowej na podstawie uchylonej ustawy Fk (jedna z 28 decyzji wydanych po 1 listopada 2015 r.). Decyzja ta nie zawierała także pouczenia o możliwości i trybie wniesienia odwołania od decyzji, co było niezgodne z art. 81 ust. 1 ustawy Pk, stanowiącym, że decyzja zawiera m.in. powołanie podstawy prawnej, pouczenie o możliwości i trybie wniesienia odwołania od decyzji;
- braku potwierdzenia własnym podpisem przyjęcia pomocy finansowej przez wnioskodawcę i przyjęcia przez niego do wiadomości, że w razie niewywiązania się z zobowiązania zwrotu udzielonej pomocy finansowej zostanie przeciwko niemu wszczęte postępowanie egzekucyjne (jeden z 33 pozytywnie rozpatrzonych wniosków). Było to niezgodne z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r., w którym określono, że wnioskodawca potwierdza własnoręcznym podpisem ww. zobowiązanie;
- braku potwierdzenia doręczenia decyzji o udzieleniu pomocy finansowej zgodnie z art. 67 ustawy Pk, stanowiącym, że doręczenia decyzji dokonuje się poprzez ich wręczenie stronie, która potwierdza odbiór swoim podpisem i wskazuje datę odbioru, albo poprzez przesłanie za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, albo w inny sposób umożliwiający stwierdzenie daty odbioru. W razie niemożności dokonania doręczenia w powyższy sposób dokonuje się powtórnie przesłania za zwrotnym potwierdzeniem odbioru (osiem z 28 decyzji wydanych po 1 listopada 2015 r.). Brak potwierdzenia otrzymania decyzji może utrudnić lub nawet uniemożliwić dochodzenie przez MSZ ewentualnie niespłaconych zobowiązań przez wnioskodawców;
- dwukrotnym zaksięgowaniu w księgach rachunkowych 2015 r. kwot pomocy finansowej udzielonych na podstawie dwóch decyzji konsula z 9 października 2015 r. (w kwocie 70 euro każda). Obie ww. kwoty zostały zaksięgowane pierwszy raz z datą operacji 9 października 2015 r.

⁵¹ Pomoc finansowa została udzielona w celu wydania paszportu tymczasowego na powrót do miejsca stałego pobytu. Z wyjaśnień Konsula Generalnego wynikało, że nieudzielenie zwrotnej pomocy finansowej na wydanie paszportu pozostawiłoby wnioskodawcę bez jakiejkolwiek możliwości rozwiązania jego sytuacji i wyjazdu z Włoch (wnioskodawca został okradziony w Mediolanie z dokumentów, pieniędzy i telefonu). Wydanie paszportu umożliwiło jego powrót do domu w Wielkiej Brytanii. Wnioskodawca zadeklarował w swoim podaniu, że wróci do Polski, gdzie wyrobi dokument tożsamości.

i ponownie z datą 30 października 2015 r. Było to niezgodne z art. 24 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy o rachunkowości, w myśl którego księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty⁵²;

- zaksięgowaniu pomocy finansowej udzielonej 17 grudnia 2015 r. w wysokości 40 euro, w księgach rachunkowych 2016 r. (z datą operacji 23 czerwca 2016 r.). Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości stanowiącym, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto w myśl art. 24 ust. 1 w zw. z ust. 5 pkt. 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe powinny być prowadzone na bieżąco⁵³.

Nieprawidłowości te wynikały głównie z różnic interpretacyjnych wprowadzanych przepisów prawnych, przeoczeń i błędów pracowników.

Przyczyny powstania
nieprawidłowości

5.2.2. Prawdliwość i skuteczność działań MSZ dotyczących egzekwowania zwrotów pomocy finansowej

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działania Ministra SZ w zakresie nadzoru nad egzekwowaniem zwrotów pomocy finansowej. Windykacja należności z tego tytułu, zdaniem NIK, była niewystarczająca, pomimo znacznej jej intensyfikacji w latach 2015–2016. Należy podkreślić, że chociaż nieprawidłowości w dochodzeniu należności odnosiły się głównie do okresu sprzed 2015 r., to jednak w dalszym ciągu w okresie objętym kontrolą działania te nie były podejmowane bezzwłocznie. W MSZ nie zapewniono również prawidłowości i rzetelności prowadzonych postępowań zmierzających do udzielenia ulgi w spłacie należności oraz wydanych decyzji, a także rzetelności ksiąg rachunkowych w zakresie należności z tytułu pomocy finansowej.

1. Rozliczanie zwrotu i prowadzenie działań windykacyjnych wobec obywateli polskich, którym udzielono pomocy finansowej w ramach działalności konsularnej, należało do właściwości BF. W okresie objętym kontrolą w MSZ obowiązywały wewnątrz procedury dotyczące rozliczania i windykacji należności z tytułu pomocy finansowej⁵⁴.

Organizacja prowadzenia
działań windykacyjnych
dotyczących należności
z tytułu pomocy
finansowej

Działania związane z windykacją należności od stycznia do lipca 2015 r. realizowane były przez dwóch pracowników zatrudnionych w Wydziale Księgowości, który liczył ogółem 10 etatów. W sierpniu 2015 r. w strukturze WK wyodrębniono Referat ds. windykacji składający się z dwóch

⁵² Nieprawidłowość tę Konsul Generalny wyjaśnił zaistnieniem pomyłki i zapowiedział skorygowanie powstałej różnicy.

⁵³ Konsul Generalny wyjaśnił, że w czerwcu 2016 r. Referat ds. Administracyjno-Finansowych po otrzymaniu zwrotu środków finansowych z wyżej wymienionego tytułu, stwierdził rozbieżność salda konta 200.1105 a otrzymaną refundacją. W związku z powyższym ww. kwota została ujęta w roku bieżącym.

⁵⁴ Wytyczne dotyczące procedury wewnętrznej i rozliczania pomocy finansowej udzielonej przez konsulów RP z 17 grudnia 2013 r. i Procedury w sprawie rozliczania, windykacji i udzielania ulg w spłacie należności z tytułu pomocy finansowej udzielanej przez konsulów w zakresie czynności Biura Finansów MSZ z 4 kwietnia 2016 r.

pracowników. Od 1 kwietnia 2016 r. w Referacie utworzono dodatkowo jedno stanowisko ds. rozliczania pomocy finansowej (do dnia 31 grudnia 2017 r.). Na dzień 23 grudnia 2016 r. WK liczył 11 etatów, w tym trzy w Referacie. Pracownicy Referatu realizowali zadania związane z windykacją bieżących należności oraz porządkowaniem spraw zaległych. Z informacji Dyrektora Generalnego SZ wynika, że pracownicy BF wykonywali obowiązki związane z rozliczaniem i windykacją pomocy finansowej poza godzinami pracy na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, tj. bez prawa do wynagrodzenia. W okresie listopad–grudzień 2016 r. trzech pracowników WK realizujących powyższe zadania otrzymywało dodatek zadaniowy.

Kwota należności MSZ z tytułu udzielonej pomocy finansowej

2. Kwota należności z tytułu udzielonej przez konsulów pomocy finansowej, według stanu na 1 stycznia 2015 r., wynosiła ogółem 8 003,1 tys. zł, w tym odsetki 3 170,5 tys. zł. Dodatkowo według stanu na ten dzień saldo Wn konta 240–31 „Saldo nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2003 pomocy finansowych” wynosiło 2 756,6 tys. zł. Konto to, w związku z realizacją zaleceń pokontrolnych NIK, zostało rozliczone w 2015 r. **Kwota należności z ww. tytułu według stanu na 31 października 2016 r. wynosiła ogółem 8 900,1 tys. zł, w tym odsetki 4 453,7 tys. zł.**

W 2015 r. zaewidencjonowano 1 066 spraw dotyczących udzielonej pomocy finansowej w łącznej kwocie 322,5 tys. zł, natomiast w okresie od 1 stycznia do 31 października 2016 r. 607 spraw w łącznej kwocie 235,4 tys. zł. W 2015 r. spłacono 59,1 tys. zł z należności zaewidencjonowanych w 2015 r., zaś od 1 stycznia do 31 października 2016 r. spłacono 36,1 tys. zł z kwoty należności zaewidencjonowanych w ww. okresie.

Ponadto w 2015 r. dokonano spłat należności dotyczących pomocy udzielonej w latach wcześniejszych w łącznej kwocie 204,0 tys. zł, a w okresie od 1 stycznia do 31 października 2016 r. – w kwocie 254,6 tys. zł. **Należności z tytułu pomocy finansowej dotyczyły ponad 11 600 spraw (najstarsza należność powstała w 1993 r.).**

Ewidencja spraw z zakresu pomocy finansowej

3. Poszczególne sprawy z zakresu pomocy finansowej były ewidencjonowane w module Należności-Zobowiązania funkcjonującym w systemie komputerowym „FK MSZ Egeria” (dalej moduł *Należności*).

Kontrola NIK wykazała, że moduł *Należności* nie posiada funkcjonalności pozwalających m.in. na:

- bieżącą weryfikację wykonania decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty lub odroczeniu terminu spłaty należności;
- automatyczne generowanie komunikatów o konieczności podjęcia kolejnych działań w poszczególnych sprawach;
- automatyczne generowanie raportów dotyczących spłat, których termin wymagalności mija w danym dniu;
- automatyczne naliczanie odsetek od niezapłaconych należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej.

W grudniu 2016 r. Biuro Informatyki i Telekomunikacji poinformowało BF m.in., iż trwają prace nad zawarciem nowej umowy serwisowej, w ramach której możliwa będzie modyfikacja aktualnie użytkowanego modułu *Należności*.

4. W związku z dochodzeniem zwrotu należności z tytułu udzielonej przez konsulów pomocy finansowej w okresie od 1 stycznia 2015 do końca grudnia 2016 r.⁵⁵:

**Zakres działań
windykacyjnych
w latach 2015–2016**

- wysłano łącznie 3 198 monitów wzywających dłużników do zapłaty należności (1 652 w 2015 r. i 1 546 w 2016 r.),
- wystawiono 4 916 tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych w celu wszczęcia postępowań egzekucyjnych w administracji (1 531 w 2015 r. i 3 385 w 2016 r.),
- wysłano do sądów 247 wniosków o nadanie klauzuli wykonalności nakazom zapłaty (173 w 2015 r. i 74 w 2016 r.),
- wysłano 1 183 wniosków do komorników w celu wszczęcia egzekucji (894 w 2015 r. i 289 w 2016 r.),
- wysłano 454 pisma procesowe do sądów (34 w 2015 r. i 420 w 2016 r.),
- wysłano 289 pism procesowych do komorników (190 w 2015 r. i 99 w 2016 r.),
- wysłano 70 pism procesowych do urzędów skarbowych (cztery w 2015 r. i 66 w 2016 r.),
- wysłano 2 986 zapytań w celu ustalenia aktualnych adresów zameldowania dłużników (1 671 w 2015 r. i 1 315 w 2016 r.),
- wysłano do dłużników 259 formularzy *Oświadczeń o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania* (108 w 2015 r. i 151 w 2016 r.).

Liczba wniosków o wszczęcie egzekucji skierowanych do komorników w latach 2008–2013 wahała się od 23 do 87 rocznie. Tytuły wykonawcze do urzędów skarbowych zostały wysłane po raz pierwszy w 2014 r. (71), a ich liczba wzrosła w okresie objętym kontrolą. W porównaniu do 2014 r. (26) wzrosła również liczba pism procesowych wysłanych do sądów i komorników.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo wydało:

- 540 decyzji o umorzeniu spłaty należności z tytułu pomocy finansowej, w tym w 2015 r. – 116 decyzji umarzających należność główną w kwocie 50,6 tys. zł, odsetki w kwocie 53,1 tys. zł i inne koszty (sądowe, upomnienia) w kwocie 0,3 tys. zł oraz w 2016 r. – 424 decyzje umarzające należność główną w łącznej kwocie 137,3 tys. zł, odsetki w kwocie 296,7 tys. zł i inne koszty w kwocie 1,1 tys. zł;
- 36 decyzji o rozłożeniu na raty spłaty należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej, w tym w 2015 r. – 10 decyzji rozkładających na raty spłatę należności głównej w kwocie 7,2 tys. zł, odsetek w kwocie 2,5 tys. zł i inne koszty (sądowe, upomnienia) w kwocie 0,3 tys. zł oraz w 2016 r. – 26 decyzji rozkładających na raty należność główną w łącznej kwocie 40,0 tys. zł, odsetki w kwocie 5,3 tys. zł i inne koszty w kwocie 0,7 tys. zł;
- jedną decyzję o odroczeniu terminu płatności należności głównej w kwocie 1,3 tys. zł (2016 r.).

**Decyzje o umorzeniu
lub zastosowaniu ulgi
w spłacie należności
z tytułu pomocy finansowej**

Ww. decyzje wydane zostały na podstawie przepisów ufp albo Ordynacji podatkowej, w zależności od tego, czy pomoc finansowa została udzielona na podstawie umowy cywilnoprawnej, czy decyzji konsula.

⁵⁵ Dane za grudzień na podstawie informacji udzielonej przez MSZ po zakończeniu czynności kontrolnych.

W 2015 r. Ministerstwo dokonało odpisu przedawnionych należności z tytułu pomocy finansowej w kwocie łącznej 2 845,0 tys. zł, w tym odsetki w kwocie 1 522,1 tys. zł. W 2016 r. (wg stanu na 30 listopada) spisano należności z tytułu pomocy finansowej w kwocie łącznej 933,8 tys. zł, w tym odsetki w kwocie 459,8 tys. zł.

Jak podał Zastępca Dyrektora BF, obecnie trwają intensywne prace mające na celu spisanie z ksiąg przedawnionych należności z tytułu pomocy finansowej, których termin wymagalności minął w 2008 r.

Kontrola NIK wykazała, że łączna kwota należności z tytułu pomocy finansowej, w przypadku których MSZ powzięło informację o śmierci dłużnika (764 osoby⁵⁶) wynosiła 702,4 tys. zł, w tym kwota należności głównej według stanu na 31 grudnia 2016 r. – 242,4 tys. zł i kwota odsetek według stanu na 30 września 2016 r.⁵⁷ – 460,0 tys. zł. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ufp albo Ordynacji podatkowej, należności mogą być umarzane w razie śmierci dłużnika, który nie pozostawił żadnego majątku podlegającego egzekucji. W okresie od czerwca do października 2016 r. BF wielokrotnie występowało do Biura Dyrektora Generalnego w MSZ (dalej BDG) o opracowanie wzoru decyzji o umorzeniu należności z tytułu udzielonej pomocy w związku ze śmiercią dłużnika. Z korespondencji mailowej w tej sprawie wynika, że 4 listopada 2016 r. BDG przekazało wzory decyzji dotyczących umorzeń należności w związku ze śmiercią dłużnika. Zastępca Dyrektora BF wskazał jednakże na problem związany z brakiem możliwości zweryfikowania przez BF majątku zmarłego dłużnika.

5. W wyniku szczegółowego badania 53 spraw dotyczących udzielonej przez konsulów pomocy finansowej⁵⁸, NIK stwierdziła m.in., że:

- decyzje wydawane były przez osoby posiadające upoważnienie Ministra SZ do wydawania decyzji w sprawie umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zwrotu należności z tytułu udzielonej przez konsulów pomocy finansowej;
- w przypadku decyzji wydanych na podstawie przepisów ustawy Pk, w złożonych wnioskach o umorzenie bądź udzielenie ulgi w spłacie należności, wykazany został interes zobowiązanego;
- w przypadku dziesięciu spraw, w których postępowanie egzekucyjne komornicze okazało się nieskuteczne, należności zostały umorzone na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 ufp;
- należności były rozkładane na maksymalnie do 60 rat stosownie do pkt 5 *Procedury w sprawie windykacji*.

Nieprawidłowości stwierdzone w MSZ w zakresie egzekwowania należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej

Kontrola NIK wykazała nieprawidłowości dotyczące m.in. działań w zakresie egzekwowania zwrotów pomocy finansowej, w tym w szczególności:

⁵⁶ Jedna osoba mogła mieć udzieloną więcej niż jedną pomoc.

⁵⁷ Odsetki na 31 grudnia 2016 r. nie były jeszcze naliczone.

⁵⁸ Badaniu w MSZ poddano: 18 spraw, w których wydano decyzje o umorzeniu należności z tytułu pomocy finansowej w łącznej kwocie 90,6 tys. zł; 19 spraw, w których wydano decyzje o rozłożeniu na raty spłaty należności z tytułu pomocy finansowej w łącznej kwocie 45,0 tys. zł; jedną sprawę, w której odroczone termin płatności należności w kwocie 1,3 tys. zł; pięć spraw, w których konsul wydał decyzje o umorzeniu należności z tytułu pomocy finansowej w łącznej kwocie 5,9 tys. zł; dziesięć spraw dotyczących należności w łącznej kwocie 44,9 tys. zł.

1) w Ministerstwie nie podejmowano bądź prowadzono przewlekłe działania związane z wyegzekwowaniem należności z tytułu udzielonej pomocy finansowej w przypadku 39 badanych przez NIK spraw. Na przykład:

- w Ministerstwie nie prowadzono działań windykacyjnych w sprawie należności z tytułu pomocy finansowej w łącznej kwocie 2 912,01 zł, a „Oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania” (przesyłane do zobowiązanego w związku ze złożeniem przez niego wniosku o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania) z 5 stycznia 2009 r. pozostawiono bez rozpatrzenia. Należność uległa przedawnieniu. W MSZ nie były znane przyczyny pozostawienia oświadczenia dłużnika bez odpowiedzi;
- z powodu nieustalenia aktualnego adresu dłużnika w sprawie dotyczącej należności w kwocie 3 611,29 zł uległa ona przedawnieniu. Ustalono, że do dłużnika skierowano upomnienie z wezwaniem do zapłaty, które nie zostało odebrane, a następnie próbowało ustalić aktualny adres dłużnika. Jednak po uzyskaniu informacji (w 2012 r.) o wymeldowaniu dłużnika, MSZ przez kolejne trzy lata nie podejmowało dalszych działań;
- nie podejmowano działań windykacyjnych w sprawie, w której dłużniczka nie dokonała żadnej wpłaty od 2008 r. Na dzień 15 listopada 2016 r. w księgach rachunkowych widniała należność w kwocie 79 912,24 zł. Pierwotny termin zwrotu należności ustalono na 31 grudnia 1996 r. Dłużniczka dokonywała nieregularnych wpłat w kwocie 50,00 zł/mies. do 2008 r. Przyczyny niepodjęcia czynności windykacyjnych nie są MSZ znane;
- w przypadku 11 należności rozłożonych na raty, MSZ nie podejmowało działań windykacyjnych bądź podejmowało je z opóźnieniem;
Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił m.in., że na obecnym etapie prac priorytetem są sprawy starsze, które zostały poddane weryfikacji, wystawiane są upomnienia, tam gdzie nie zostało to zrobione wcześniej i tytuły wykonawcze celem niedopuszczenia do przedawnienia należności. Dodatkowo ograniczeniem jest liczba osób wykonujących poszczególne czynności z zakresu problematyki pomocy konsularnych, kumulacja wielu zadań w ograniczonym przedziale czasu oraz brak systemu pozwalającego na bieżące monitorowanie wpłat;
- w przypadku 16 spraw, w których wydano decyzje o udzieleniu ulgi w spłacie należności z tytułu pomocy finansowej na podstawie ufp, od upływu terminu zapłaty do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w celu wyegzekwowania należności upłynęło od dziewięciu do ponad 18 lat.

2) W Ministerstwie pozostawiono bez rozpatrzenia wnioski dłużników o rozłożenie na raty lub umorzenie zobowiązań z tytułu udzielonej pomocy finansowej w trzech badanych sprawach. Było to niezgodne z art. 35 § 1 Kpa stanowiącym, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki albo z art. 139 § 1 ustawy Ordynacji Podatkowej stanowiącym, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia. Na przykład:

- w sprawie zakończonej umorzeniem należności w wysokości 1 504,23 zł pozostawiono bez rozpatrzenia dwa wnioski dłużnika (z 2006 r. i 2007 r.), w których zwracał się o rozłożenie na raty należności głównej i kosztów zastępstwa procesowego oraz umorzenie odsetek. Dopiero trzeci wniosek (z października 2015 r.) o umorzenie należności został rozpatrzony przez MSZ. Nie są znane przyczyny pozostawienia wskazanych wniosków dłużnika bez rozpatrzenia.

W ocenie NIK, nierozpatrzenie przez MSZ wniosków złożonych w 2006 r. i 2007 r. było działaniem niegospodarnym;

- bez rozpatrzenia pozostawiono wniosek o odroczenie płatności oraz jej rozłożenie na raty, który wpłynął do MSZ w sierpniu 2011 r., tj. przed terminem spłaty pomocy finansowej. W maju 2016 r., tj. po ponad czterech latach od uzupełnienia przez wnioskodawcę dokumentacji, MSZ poinformowało dłużniczkę o figurującym w księgach rachunkowych zadłużeniu oraz o znajdującym się w MSZ wniosku o odroczenie terminu zapłaty i rozłożenie na raty zobowiązań.

Zastępca Dyrektora BF wyjaśnił, że nie jest znana przyczyna nierozpatrzenia wniosku dłużniczki w 2011 r. W 2016 r. w trakcie weryfikacji spraw z 2011 r., przed wysłaniem tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych, zwrócono się z prośbą do dłużniczki o uaktualnienie dokumentów w celu rozpatrzenia wniosku złożonego w 2011 r.

3) W Ministerstwie z przekroczeniem ustawowych terminów rozpatrywano wnioski o umorzenie i rozłożenie na raty dotyczące 14 badanych spraw oraz nie informowano wnioskodawców o konieczności przedłużenia terminu rozpatrzenia wniosku. Upływ czasu, liczony od dnia złożenia dokumentów do dnia wydania decyzji, wynosił nawet do 141 dni. Było to niezgodne z art. 35 § 1 w zw. z 35 § 3 Kpa stanowiących, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki, natomiast załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W przypadku spraw, w których wydano decyzje na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej, było to niezgodne z art. 139 § 1 tej ustawy stanowiącym, że załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Stwierdzono, że tylko w jednym przypadku MSZ poinformowało dłużnika po upływie ponad siedmiu miesięcy o przeciągającej się procedurze rozpatrywania złożonego wniosku o ponowne rozpatrzenie wniosku.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora BF, na terminy rozpatrywania wniosków dłużników miały wpływ m.in. liczba spraw do zrealizowania, stopień trudności zagadnienia oraz obciążenie obowiązkami wszystkich osób zaangażowanych w przygotowanie decyzji.

4) Kontrola NIK wykazała, że siedem badanych decyzji zawierało rozstrzygnięcia w innym zakresie niż żądanie wnioskodawcy. Zobowiązani w złożonych wnioskach wnosili o umorzenie należności, podczas gdy wydano sześć decyzji o rozłożeniu należności na raty i jedną

o odroczeniu płatności. W świetle przepisów art. 61 § 1 w zw. z art. 63 § 2 Kpa treść żądania strony wpływa na ustalenie zakresu postępowania. Art. 104 § 2 Kpa stanowi, że decyzje rozstrzygają sprawę, co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. Zgodnie z art. 165 § 1 Ordynacji podatkowej-analogicznie jak na zasadach określonych w Kpa – postępowanie podatkowe jest wszczynane na żądanie strony, a w myśl art. 207 § 2 Ordynacji podatkowej decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty.

5) Odsetki od należności naliczane były do dnia wydania decyzji w sprawie rozłożenia na raty, zamiast do dnia wpływu wniosków o udzielenie ulgi w spłacie (w sześciu badanych sprawach). Było to niezgodne z § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach, stanowiącym, że odsetki za zwłokę są naliczane do dnia wniesienia podania o odroczenie lub rozłożenie na raty zapłaty zaległości podatkowej, włącznie z tym dniem⁵⁹.

6) Ministerstwo nie informowało dłużników o kosztach związanych z wystawieniem upomnień dotyczących dziewięciu badanych należności. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne, gdyż MSZ powinno informować dłużnika o wszystkich kosztach, jakie go obciążają w związku z prowadzonym postępowaniem windykacyjnym. Natomiast w tytułach wykonawczych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych, koszty związane z wystawieniem upomnień były uwzględniane.

7) Księgi rachunkowe dysponenta części 45 budżetu państwa były prowadzone nierzetelnie w zakresie należności z tytułu pomocy finansowej. Naruszało to przepisy art. 24 ust. 1 w zw. z ust. 2 uor. W świetle art. 24 ust. 2 uor, księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Nieprawidłowości odnoszące się do prowadzenia ksiąg rachunkowych mają wpływ na wiarygodność sporządzonych na ich podstawie sprawozdań budżetowych Rb-27 w zakresie kwot dotyczących należności z tytułu pomocy finansowej. Na przykład:

- w księgach rachunkowych nie przypisano dłużnikom kosztów z tytułu zastępstwa procesowego, zasądzonych przez sąd w nakazach zapłaty, w łącznej kwocie 2 880 zł, w dziesięciu sprawach, w których wydano decyzje o umorzeniu należności. Z ewidencji księgowej nie wynikało, że dłużnicy posiadali wobec MSZ zobowiązania z tytułu zastępstwa procesowego, pomimo że takie zobowiązania wynikały z nakazów zapłaty. Koszty te nie zostały uwzględnione również w wydanych decyzjach w sprawie umorzenia, pomimo że w ww. przypadkach wydane zostały postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec stwierdzenia bezskuteczności egzekucji;
- w ewidencji księgowej nie ujęto kosztów upomnienia w sprawach dotyczących pięciu decyzji o rozłożeniu spłaty należności na raty;

⁵⁹ Zgodnie z art. 53 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa od zaległości podatkowych naliczane są odsetki za zwłokę.

- nierzetelnie naliczano i zaewidencjonowano odsetki od należności z tytułu pomocy finansowej, m.in. nie przypisano dłużnikom odsetek z tytułu nie-terminowo spłacanych rat określonych w 11 decyzjach. Błędne naliczenia spowodowane były m.in. ilością elementów do uwzględnienia w procesie naliczania odsetek;
- zdarzenia gospodarcze w przypadku 16 badanych spraw ujęto w księgach rachunkowych w niewłaściwym okresie sprawozdawczym (miesiącu albo roku). Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 uor, stanowiącym, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Przyczyną powyższego była m.in. duża liczba realizowanych zadań.

5.3. Realizacja działań w zakresie innych, niż finansowa, form pomocy konsularnej oraz ich efektów

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność konsulatów w zakresie udzielania pomocy konsularnej innej, niż pomoc finansowa. Kontrola NIK wykazała, że w konsulatach działania związane z udzielaniem pomocy konsularnej realizowane były przez konsulów niezwłocznie, w większości przypadków w dniu zgłoszenia lub następnego dnia po zgłoszeniu sprawy przez obywatela lub jego rodzinę czy służby i urzędy polskie lub kraju przyjmującego.

Przykłady
innych niż finansowa
form pomocy

1. Działania w obszarze innych niż finansowa form pomocy udzielanej przez konsulów obywatelom polskim dotyczyły w szczególności:
 - interwencji w obronie praw i interesów obywateli polskich;
 - pomocy w sytuacji zatrzymania i aresztowania obywateli polskich, w tym wizyt w aresztach i zakładach karnych;
 - pomocy w organizacji leczenia obywateli polskich;
 - spraw z zakresu nieszczęśliwych wypadków, w tym chorób i leczenia, zgonów, konfliktów w rodzinie obywateli polskich itp.;
 - przyjmowania do depozytu rzeczy obywateli polskich i rzeczy znalezionych;
 - wydawania zaświadczeń (w tym zaświadczeń na przewóz zwłok/prochów do kraju);
 - udzielania zapomóg.

W KG w Edynburgu w okresie objętym kontrolą udokumentowano:

- 150 interwencji w obronie praw i interesów obywateli polskich (w tym 32 sprawy z zakresu opieki, kurateli i władzy rodzicielskiej) w 2015 r. i 163 takie interwencje w 2016 r. (do 31 października);
- 212 zawiadomień o aresztowaniach lub zatrzymaniach obywateli polskich w 2015 r. i 155 takich zawiadomień w 2016 r.;
- trzy wizyty w aresztach i zakładach karnych w 2015 r. i sześć wizyt w 2016 r.;
- udzielenie pięciu bezzwrotnych zapomóg w 2015 r. i sześciu w 2016 r.;
- przyjęcie do depozytu w 2015 r. 51 rzeczy obywateli polskich i rzeczy znalezionych i 12 takich rzeczy w 2016 r.;
- wydanie 65 zaświadczeń (m.in. na przewóz zwłok/prochów do kraju) w 2015 r. i 51 w 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Badanie 36 spraw z ww. zakresu wykazało, że w efekcie działań Konsula w KG w Edynburgu:

- uzyskano informacje o przyczynach zatrzymania polskiego obywatela, warunkach socjalno-bytowych panujących w więzieniu, potrzebach aresztowanego, wyjaśniono ze służbami penitencjarnymi kwestie zgłoszone przez aresztowanego dotyczące przekazywania rzeczy osobistych przez rodzinę, obowiązującej procedury oraz regulaminu zakładu karnego, dostępu do tłumacza, opieki zdrowotnej oraz możliwości uzyskania widzeń przez rodzinę;
- doprowadzono do wypłacenia zaległego wynagrodzenia dwóm obywatelom polskim, którzy popadli w konflikt z pracodawcą;
- doprowadzono do oddania trójki z pięciorga dzieci odebranych przez miejscowe władze obywatelowi polskiemu oskarżonemu o przemoc fizyczną wobec tych dzieci;
- uzyskano informacje i dane statystyczne od miejscowych służb dotyczące zjawiska handlu ludźmi oraz zweryfikowano w dwóch przypadkach informacje dotyczące rasistowskich ataków na polskich obywateli w okręgu konsularnym;
- udzielono pomocy obywatelom polskim i ich rodzinom w związku z dwiema katastrofami morskimi i jednym wypadkiem samochodowym m.in. poprzez zapewnienie wyżywienia, odzieży, noclegu, pomocy medycznej i opieki psychologicznej oraz wydanie tymczasowych paszportów.

Efekty działań
prowadzonych
w Konsulacie
w Edynburgu

W KG w Oslo w okresie objętym kontrolą udokumentowano:

- 69 spraw podjętych w związku z obroną praw i interesów 85 obywateli polskich w 2015 r. i 71 spraw dotyczących 91 osób w 2016 r. (do 31 października);
- działania dotyczące leczenia ośmiu obywateli polskich w 2015 r. i jednej osoby w 2016 r.;
- działania dotyczące udzielenia pomocy w przypadku zatrzymania, aresztowania lub odbywających kary pozbawienia wolności 87 obywateli polskich w 2015 r. i 20 obywateli w 2016 r.;
- 35 spraw dotyczących udzielenia pomocy finansowej i materialnej 40 obywatelom polskim w 2015 r. i 21 takich spraw dotyczących 21 osób w 2016 r.;
- 98 spraw prowadzonych w związku ze śmiercią obywateli polskich w 2015 r. i 84 sprawy w 2016 r.;
- 19 spraw w 2015 r., które dotyczyły przyjmowania do depozytu rzeczy obywateli polskich i rzeczy znalezionych i 20 takich spraw w 2016 r.

Badanie 32 spraw z ww. zakresu wykazało m.in., że w efekcie działań Konsula w Oslo:

- udzielono bezzwrotnej pomocy finansowej w łącznej kwocie 5 753 NOK, z tego: 3 305 NOK na pokrycie kosztów powrotu sześciu obywateli polskich do kraju oraz 2 448 NOK na pokrycie kosztów noclegu w hotelu dla pięciu osób załogi jachtu, który uległ wypadkowi morskemu;
- udzielono zapomóg w łącznej kwocie 12 800 NOK. W 2015 r. zapomogi zostały udzielone trzem osobom i dotyczyły pokrycia kosztów zakupu lekarstw i opłacenia kosztów niezbędnej opieki lekarskiej (jedna osoba – 1 500 NOK) oraz zabezpieczenia podstawowych warunków

Efekty działań
prowadzonych
w Konsulacie w Oslo

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

bytowych związanych z niedostatkiem i chorobą (dwie osoby – łącznie 4 300 NOK). W 2016 r. zapomóg udzielono w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych w związku z pożarem domu (dwie osoby – 7 000 NOK);

- w sześciu sprawach dotyczących interwencji w gminnych służbach ochrony praw dziecka (BVT) z pomocy skorzystało łącznie 15 osób, w tym dziewięć małoletnich. W dwóch sprawach udzielono bezzwrotnej pomocy finansowej na powrót do Polski dla sześciu osób, w tym czterech małoletnich. W pozostałych sprawach pomoc konsularna polegała na udzielaniu bieżącej pomocy doradczej i psychologicznej lub znalezieniu adwokata;
- w sprawie dotyczącej hospitalizacji obywatela polskiego w szpitalu w Oslo, nawiązano kontakt z instytucjami polskimi (NFZ we Wrocławiu, Dolnośląskim Urzędem Wojewódzkim, a także Miejskim Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Jeleniej Górze) w celu ustalenia warunków objęcia pomocą chorego oraz pokrycia kosztów jego transportu do Polski;
- w czterech sprawach związanych z zatrzymaniem i aresztowaniem obywateli polskich poinstruowano o przysługujących im prawach oraz nawiązano kontakt z rodziną.

W KG w Mediolanie w okresie objętym kontrolą udokumentowano m.in.:

- 420 spraw związanych z udzieleniem informacji odnośnie obowiązujących procedur i pomocy w wyjaśnianiu sytuacji w przypadkach nałożenia sankcji na polskich przewoźników w 2015 r i 324 w 2016 r. W tym okresie wystąpiły liczne przypadki nakładania dotkliwych kar na firmy przewozowe i spedycyjne za brak posiadania karty EKMT/CEMT. KG interweniował w przypadku nieprawidłowego zatrzymania polskich przewoźników;
- 231 spraw z zakresu nieszczęśliwych wypadków w 2015 r. (w szczególności sprawy dotyczące choroby obywatela polskiego, jego zaginięcia, pozostawiania bez środków do życia, kradzieży dokumentów i mienia, konfliktów w rodzinie oraz problemów związanych z uzyskaniem świadczeń społecznych) i 166 takich spraw w 2016 r.;
- 79 spraw związanych z procedurą sprowadzania do Polski zwłok i prochów obywateli polskich zmarłych w okręgu konsularnym w 2015 r. i 117 w 2016 r.;
- 55 przypadków udzielenia pomocy prawnej obywatelom polskim przebywającym w okręgu konsularnym w 2015 r. i 12 w 2016 r.;
- 26 spraw dotyczących zatrzymań i aresztowań obywateli polskich w 2015 r. i 31 takich spraw w 2016 r.;
- sześć spraw (po trzy w każdym roku) związanych z udzieleniem zapomóg.

Efekty działań prowadzonych w Konsulacie w Mediolanie

Z badania 31 spraw z ww. zakresu wynika, że w efekcie działań podejmowanych przez Konsula w KG w Mediolanie m.in.:

- zorganizowano potrzebującym osobom w podeszłym wieku i/lub lecącym się psychiatrycznie powrót do Polski oraz umieszczenie ich w placówkach opieki społecznej na terenie kraju;
- ułatwiono poszkodowanym w wypadkach i chorym podjęcie leczenia w szpitalach na terenie Włoch;
- umożliwiono sprowadzenie do Polski zwłok lub prochów obywateli polskich zmarłych w okręgu konsularnym;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- doprowadzono, w przypadku odstąpienia przez rodzinę zmarłego od sprowadzania ciała do Polski, do jego pochówku na terenie Włoch;
- udzielono pomocy w przygotowaniu bezpiecznego przejazdu przez teren Włoch grupy pielgrzymów z Polski;
- udzielono zapomóg i pomocy bezpośredniej poprzez wydanie ubrań i żywności.

2. Kontrola NIK wykazała, że w przypadku udzielania zapomóg w trzech konsulatach⁶⁰ spełnione zostały warunki określone w art. 16 ust. 4 ustawy Fk oraz w § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r., a od 1 listopada 2015 r. w art. 48 ustawy Pk. Każdorazowo przeprowadzano i dokumentowano analizę sytuacji bytowej wnioskodawców i sprawdzano brak możliwości uzyskania przez nich pomocy z innych źródeł, co zostało udokumentowane m.in. urzędowymi zaświadczeniami, notatkami konsula z odbytych rozmów m.in. z policją, lekarzami itp. Pomoc otrzymały osoby polskiego pochodzenia, znajdujące się w niedostatku, zamieszkałe w państwie przyjmującym i niemogące otrzymać pomocy z innych źródeł. Środki zostały przeznaczone m.in. na zakup ciepłej odzieży dla dzieci, pokrycie kosztów zakupu lekarstw, kosztów niezbędnej opieki lekarskiej, w tym też dla osób nie mających możliwości uzyskania środków finansowych na powrót do Polski.

Realizacja zadań
w konsulatach w zakresie
udzielania zapomóg

W WK w Hadze kontrola 13 zapomóg udzielonych w okresie od 1 listopada 2015 r. do 31 października 2016 r. wykazała, że w 11 przypadkach w aktach prowadzonych spraw⁶¹ brak było dokumentów uzasadniających trudną sytuację wnioskujących, co było niezgodne z art. 48 ust. 1 i 2 ustawy Pk. Stwierdzone nieprawidłowości konsuł, wyjaśniła m.in. tym, że ustawa Pk nie precyzuje na czym ma polegać wymóg udokumentowania konieczności przyznania zapomogi i w tej sytuacji, konsuł każdorazowo opierał swoje uznanie na analizie całokształtu okoliczności sprawy, posiadanej wiedzy (z dokumentów, czy z innych źródeł) oraz doświadczenia życiowego.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w powyższych wyjaśnieniach. Z art. 48 ust. 2 ustawy Pk wprost wynika, że zapomoga może zostać przyznana jeżeli osoba, o której mowa w poprzedzającym ust. 1, udokumentowała swoją trudną sytuację. Zdaniem NIK, brak w aktach sprawy dokumentów uzasadniających trudną sytuację osoby, której przyznana została zapomoga uniemożliwia weryfikację przesłanek do udzielenia zapomogi.

Inne nieprawidłowości stwierdzone w konsulatach w zakresie udzielania zapomóg dotyczyły niewłaściwego ewidencjonowania zapomóg w księgach rachunkowych konsulatu⁶².

⁶⁰ KG w Mediolanie, KG w Edynburgu i WK w Oslo.

⁶¹ W dokumentach tych znajdowały się: kserokopie dowodów osobistych lub paszportów oraz dowody wypłat udzielonych zapomóg. Ponadto, w trzech, z 11 spraw znajdowały się dokumenty w języku holenderskim, które nie potwierdzały trudnej sytuacji materialnej polskich obywateli.

⁶² W KG w Mediolanie i WK w Oslo.

Monitoring migracji zarobkowej z Polski pod kątem zjawisk patologicznych

W **KG w Mediolanie** stwierdzono przypadek wypłaty w 2016 r. zapomogi w wysokości niższej o 50 euro niż wynikało z decyzji konsula przyznającej zapomogę (w wysokości 250 euro). Wnioskodawczyni pokwitowała odbiór kwoty w wysokości 250 euro. W raporcie kasowym ujęto wypłatę zapomogi w wysokości 200 euro i taka kwota została wykazana w księgach rachunkowych konsulatu (z błędną datą operacji 13 kwietnia 2016 r.). Konsul Generalny wyjaśnił tę nieprawidłowość pomyłką i poinformował, że kwota 50 euro zostanie wypłacona wnioskodawczyni.

3. W skontrolowanych konsulatach prowadzono monitoring sytuacji migracji zarobkowej z Polski pod kątem zjawisk patologicznych.

Na przykład:

Działania podejmowane w **KG w Edynburgu** polegały m.in. na:

- współpracy z lokalną policją, m.in. w zakresie gromadzenia danych odnośnie zjawiska handlu ludźmi i danych dotyczących przestępstw motywowanych nienawiścią;
- pozyskiwaniu od organów miejscowych informacji o aresztowaniach i zgonach obywateli polskich (informacje o aresztowanych obywatelach polskich były przekazywane do organów ścigania, Prokuratury Generalnej i MSZ);
- współpracy z lokalnymi instytucjami charytatywnymi, m.in. z Cyrenians Homeless Prevention Service Edinburgh i Streetwork Crisis Centre Edinburgh, w efekcie której zakupiono i przekazano pomoc rzeczową dla osób potrzebujących;
- spotkaniach z lokalnymi organizacjami.

Działania prewencyjne chroniące interesy obywateli polskich przebywających za granicą

4. **W okresie objętym kontrolą, konsulowie podejmowali działania prewencyjne na rzecz przestrzegania praw i warunków chroniących interesy obywateli polskich w państwach przyjmujących.** Przejawiały się one przede wszystkim w prowadzonej przez konsulaty aktywności informacyjnej, współpracy z miejscowymi partnerami na rzecz eliminowania przypadków naruszeń praw lub dyskryminacyjnego traktowania obywateli polskich, współpracy ze środowiskami polskimi i polonijnymi w ramach tzw. konsultacji rad polonijnych oraz wspieraniu bezpłatnego poradnictwa prawnego w języku polskim. Na przykład:

Działania **WK w Oslo** w tym zakresie obejmowały:

- konsultacje w Ministerstwie ds. Dzieci, Równości i Inkluzji Społecznej (dalej: Ministerstwo ds. Dzieci) a także z przedstawicielami norweskiego MSZ w siedzibie WK w zakresie ochrony praw małoletnich obywateli RP oraz polskich rodziców;
- przygotowanie materiałów tezewo-informacyjnych na temat ochrony praw małoletnich obywateli RP do rozmów Sekretarza Stanu w MSZ ze swoim odpowiednikiem w MSZ Norwegii, przeprowadzonych 16 lutego 2016 r.;
- wystąpienie do norweskiej Rzecznik Praw Dziecka w sprawie prawa małoletnich obywateli RP, będących w pieczy norweskich służb socjalnych, do wychowania w religii rodziny pochodzenia (art. 14 konwencji o prawach dziecka);
- przygotowanie projektów pism w ramach korespondencji dyplomatycznej (noty werbalne), w kwestiach nieprzestrzegania praw obywateli polskich.

Aktywność WK w Oslo w zakresie ochrony praw dziecka

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Podkreślić należy, że w ramach opracowania *Poradnika dla osób wyjeżdżających do pracy w Norwegii*, WK zamieścił na stronie internetowej konsulatu informację pt. *System opieki nad małoletnimi w Norwegii*⁶³. Informacja ta zawiera odsyłacze do wyszukiwarki adwokatów zajmujących się sprawami opieki nad małoletnimi oraz do broszury⁶⁴ w języku polskim, przygotowanej przez norweskie Ministerstwo ds. Dzieci, informującej o zasadach postępowania w sprawach prowadzonych przez norweskie służby socjalne. W 2015 r. interwencje dyplomatyczne doprowadziły do wydania przez norweskie Ministerstwo ds. Dzieci wytycznych w sprawie roli konsułów w postępowaniach z zakresu ochrony praw dziecka oraz dla gminnych służb ochrony praw dziecka (BVT) w sprawie obowiązku badania związku z krajem pochodzenia w postępowaniach wobec małoletnich cudzoziemców. WK współpracował z kancelariami prawnymi, organizacjami polonijnymi oraz polskimi duszpasterzami w zakresie ochrony praw i interesów obywateli polskich. Istotną rolę odgrywa ta współpraca zwłaszcza w sprawach dotyczących ochrony praw małoletnich obywateli RP. Już w 2010 r. Kancelaria Garstecki&Torgersen w porozumieniu z Ambasadą oraz Polską Szkołą Sobotnią w Oslo im. Św. Jana Pawła II przeprowadziła specjalne szkolenie dla rodziców na temat sposobu prowadzenia rozmów z pracownikami BVT. Kolejne szkolenia przewidziane są w Bergen i Porsgrunn, a Ambada współpracuje również w tym zakresie z polskimi szkołami. Efektem wspólnych działań jest pozytywne załatwianie spraw związanych z odzyskaniem przez rodziców biologicznych dziecka odebranego przez norweskie służby socjalne.

Kierownik WK poinformował m.in., że **w latach 2015–2016 konsulat doprowadził do powrotu do rodziców biologicznych 21 odseparowanych od rodziny przez BVT małoletnich obywateli RP.**

Działania **WK w Hadze** w ramach działań prewencyjnych dotyczyły m.in.:

- informowania za pośrednictwem strony internetowej o warunkach życia i pracy w Holandii oraz udostępnienia informatora dla Polaków opracowanego przez holenderskie Ministerstwo Spraw Socjalnych i Zatrudnienia przy współpracy z WK;
- współpracy z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się udzielaniem pomocy obywatelom polskim w Królestwie Niderlandów, w tym m.in. z: Punktem Informacyjnym gminy Rotterdam i Hillegom, Biurem Porad i Informacji dla Polskich Migrantów w Meterik, Punktem Porad Prawnych AVP – Prawo, Biurem Doradczym Polrada oraz z Ośrodkiem Partycypacji i Integracji. Współpraca z miejscowymi partnerami, zarówno z władzami publicznymi, jak i instytucjami, organizacjami pozarządowymi, polegała na systematycznym kontaktowaniu się, omawianiu i analizowaniu zgłaszanych przez Polaków negatywnych zjawisk, z jakimi stykają się np. na rynku pracy, w kontaktach ze służbami strzegącymi porządku publicznego, władzami lokalnymi, instytucjami ochrony małoletnich;

⁶³ http://www.oslo.msz.gov.pl/pl/informacje_konsularne/poradnik_dla_osob_wyjezdzajacych/system_opieki/

⁶⁴ Broszura pt. *Urząd Ochrony Praw Dziecka – dla dobra dziecka*.

- roboczej współpracy z miejscową inspekcją pracy, odpowiednikiem holenderskiego ZUS, związkami zawodowymi i Policją. Stworzono też możliwość w holenderskim Ministerstwie Spraw Socjalnych i Zatrudnienia składania skarg, zapytań indywidualnych lub pozyskiwania informacji w języku polskim dotyczących np. wypadków przy pracy, czasu pracy, minimalnego wynagrodzenia, itp. Istotną formą prewencji w odniesieniu do przypadków naruszeń praw obywateli polskich w Holandii jest działalność lokalnych punktów poradnictwa prawnego w języku polskim. Na stronie internetowej WK informuje o danych kontaktowych tych instytucji.

5.4. Załatwianie skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej

5.4.1. Załatwianie w konsulatach skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działalność konsulatów w zakresie załatwiania skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły organizacji i rejestrowania skarg.

Załatwianie skarg w konsulatach

Zgodnie z § 4 i § 6 ust. 2 zarządzeń Ministra SZ odpowiednio nr 17 i nr 13, w każdym z konsulatów, informacja o dniach i godzinach przyjęć interesantów w sprawach skarg i wniosków umieszczona została w strefie obsługi interesantów, bezpośrednio przy okienkach obsługowych, a także zamieszczona została na jego stronie internetowej.

W jednym z konsulatów⁶⁵ rejestr petycji, skarg i wniosków wpływających do KG prowadzony był w formie elektronicznej, według wzorów określonych w zarządzeniu Ministra SZ nr 17 albo zarządzenia Ministra SZ nr 13.

W jednym z konsulatów⁶⁶ w okresie objętym kontrolą nie prowadzono rejestru skarg i wniosków, co było niezgodne z § 18 zarządzenia Nr 17 Ministra SZ. Także w 2016 r., do dnia zakończenia kontroli, nie założono w formie elektronicznej rejestru petycji, skarg i wniosków, co było niezgodne z § 19 ust. 1 zarządzenia Nr 13 Ministra SZ. Ponadto żadnej komórce organizacyjnej WK, względnie samodzielnemu stanowiskowi pracy, nie przypisano prowadzenia takiego rejestru. Żadnemu też pracownikowi nie wpisano do zakresu obowiązków służbowych jego prowadzenia.

W pozostałych dwóch konsulatach rejestry skarg i wniosków zostały założone w listopadzie 2016 r. Konsul Generalny w Mediolanie wyjaśnił m.in., że rejestr ten nie był prowadzony z uwagi na brak wpływu skarg, co było zaznaczane w sprawozdaniach rocznych placówki wysyłanych do MSZ. Charge d’Affaires a.i. Ambasady RP w Oslo wyjaśnił m.in., że niezakończenie w formie elektronicznej wspomnianego rejestru, mogło mieć związek z pośpiesznym przekazaniem stanowiska kierownika placówki i poinformował o natychmiastowym (jeszcze w trakcie kontroli NIK) wprowadzeniu elektronicznego rejestru petycji, skarg i wniosków bezpośrednio wpływających do urzędu.

⁶⁵ W KG w Edynburgu.

⁶⁶ WK w Hadze.

W okresie objętym kontrolą w rejestrach petycji, skarg i wniosków KG w Edynburgu ujęto łącznie siedem skarg, w tym dwie w 2015 r. i pięć w 2016 r. Kwestie związane z pomocą konsularną były przedmiotem jednej skargi w 2015 r. i dwóch skarg w 2016 r. W odpowiedziach na skargi, zarzuty w nich zawarte uznano za bezzasadne. Skargi były załatwiane w terminie określonym w art. 237 § 1 Kpa, a zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg zawierały elementy wymagane przez art. 238 § 1 Kpa oraz uzasadnienie faktyczne ze wskazaniem okoliczności, które zostały uwzględnione przy ich rozstrzygnięciu.

W 2015 r. do Ambasady RP w Oslo wpłynęło sześć skarg. Kontrola wykazała, że konsul odpowiadał na pięć skarg złożonych do MSZ na działalność WK, wśród których była skarga na działalność konsula dotycząca pomocy konsularnej. Skargę złożył obywatel RP i dotyczyła ona niewystarczającej, zdaniem skarżącego, pomocy konsularnej udzielonej przez WK. W piśmie skierowanym do skarżącego, kierownik WK uznał skargę za bezzasadną. W 2016 r., do dnia zakończenia kontroli, do Ambasady wpłynęła jedna skarga (uznana przez MSZ za zasadną) oraz dwie skargi na podmiot obcego państwa, co do których podjęto działania interwencyjne.

5.4.2. Załatwianie w MSZ skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej, w tym finansowej

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w MSZ odnośnie załatwiania skarg związanych z udzielaniem pomocy konsularnej.

Na podstawie § 59 pkt 10 regulaminu organizacyjnego MSZ koordynacja załatwiania petycji, skarg i wniosków oraz prowadzenie ich ewidencji należy do Biura Kontroli i Audytu w MSZ. W 2015 r. i 2016 r. (do 30 września) do MSZ wpłynęło odpowiednio 129 i 119 skarg, w tym do pomocy konsularnej odnoszono się odpowiednio w 19 skargach (15%), i 23 skargach (19%). Stwierdzono, że osiem skarg w zakresie pomocy konsularnej dotyczyło działalności konsulatów, z tego: trzy KG w Edynburgu, cztery WK Ambasady RP w Hadze i jedna WK Ambasady w Oslo. Jedna z ww. skarg (w sprawie braku udzielenia informacji na okoliczność wypadku i pobytu w szpitalu) nie została rozpatrzona ze względu na braki formalne. Pozostałych siedem skarg zostało uznanych za bezzasadne.

Kontrola NIK wykazała, że skargi objęte badaniem zostały załatwione w terminie określonym w art. 237 §1 Kpa, tj. w ciągu miesiąca od daty wpływu do MSZ, o sposobie załatwienia skargi zawiadomiono skarżącego zgodnie z art. 237 § 3 Kpa, a zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały wszystkie elementy wymagane art. 238 § 1 Kpa.

Załatwianie skarg
w MSZ

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Informacje dodatkowe

Kryteria kontroli	Czynności kontrolne prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 9 grudnia 2016 r. ⁶⁷ .
Pozostałe informacje	Kontrola została przeprowadzona w trybie kontroli doraźnej z inicjatywy NIK w okresie od 9 listopada 2016 r. do 14 marca 2017 r.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Wyniki kontroli przedstawiono w pięciu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 25 wniosków pokontrolnych. Żaden z kierowników jednostek kontrolowanych nie wniósł zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 12 wniosków (48%) oraz podjęto działania w celu realizacji pozostałych 13 wniosków (52%).
Finansowe rezultaty kontroli	Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 94 687,20 zł i dotyczyły m.in.: ▪ uszczuplenia środków finansowych – 6 735,29 zł [str. 39–40], ▪ potencjalnych finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości – 80 130,36 zł [str. 39, 46], ▪ sprawozdawczych skutków nieprawidłowości – 6 672,46 zł [str. 34–35, 42], ▪ pozyskanych pożytków finansowych – 1 149,09 zł⁶⁸.

⁶⁷ Badaniami zostały objęte także zagadnienia wykraczające poza powyższe ramy czasowe, a mające związek z przedmiotem kontroli.

⁶⁸ Kwota wypłacona pomyłkowo pracownikowi ambasady w związku z pomocą finansową udzieloną przez Konsula w WK w Oslo. W wyniku kontroli NIK kwota ta została zwrócona do kasy ambasady.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Departament Administracji Publicznej	Ministerstwo Spraw Zagranicznych	Witold Waszczykowski Minister Spraw Zagranicznych	Pozytywna w zakresie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących udzielania przez konsulów pomocy obywatelom polskim za granicą. Negatywna w zakresie nadzoru nad egzekwowaniem zwrotów udzielonej pomocy finansowej.
2.	Departament Administracji Publicznej	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Norwegii z siedzibą w Oslo	Marian Siemakowicz, Chargé d'Affairs a.i.	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Departament Administracji Publicznej	Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Niderlandów z siedzibą w Hadze	Jan Borkowski, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Rzeczypospolitej Polskiej w Królestwie Niderlandów	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.	Departament Administracji Publicznej	Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Edynburgu	Dariusz Adler, Konsul Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Edynburgu	Pozytywna
5.	Departament Administracji Publicznej	Konsulat Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Mediolanie	Jerzy Adamczyk, Konsul Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Mediolanie	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Podstawowym aktem międzynarodowego prawa konsularnego jest Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych

Podstawowym aktem międzynarodowego prawa konsularnego jest Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu dnia 24 kwietnia 1963 r.⁶⁹. Zgodnie z art. 5 lit. e) tej Konwencji funkcje konsularne polegają m.in. na udzielaniu pomocy i opieki obywatelom państwa wysyłającego, zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym.

W okresie objętym kontrolą podstawowe zadania konsula, w prawie polskim, określały: ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej, a następnie od 1 listopada 2015 r.⁷⁰ ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne.

Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej

Zakres funkcji konsułów w ustawie Fk regulowały przepisy rozdziału 2 pn. Zakres funkcji konsułów. Zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy Fk konsul chroni prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli.

Konsul, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy Fk, o ile nie zabrania tego prawo państwa przyjmującego, z urzędu podejmuje przed sądami lub innymi władzami tego państwa czynności niezbędne dla ochrony praw i interesów obywateli polskich, jeżeli z powodu nieobecności lub innej ważnej przyczyny nie mogą oni w odpowiednim czasie bronić swoich praw i interesów ani nie ustanowili pełnomocników. O podjęciu tych czynności konsul zawiadamia niezwłocznie osobę zainteresowaną.

Zgodnie z art. 13 ustawy Fk konsul czuwa, aby obywatele polscy zatrzymani, aresztowani lub w inny sposób pozbawieni wolności w państwie przyjmującym mieli zapewnioną ochronę prawną i traktowanie zgodne z prawem tego państwa oraz z prawem i zwyczajami międzynarodowymi. W szczególności może podejmować następujące działania:

- 1) zwracać się do sądów i innych organów państwa przyjmującego o udzielenie informacji o przyczynach zatrzymania, aresztowania lub pozbawienia wolności w inny sposób, a zwłaszcza o zarzutach stawianych tym obywatelom;
- 2) odwiedzać tych obywateli oraz porozumiewać się z nimi w inny sposób;
- 3) na wniosek obywatela ułatwiać mu porozumiewanie się z rodziną i innymi osobami bliskimi.

Prawo do udzielenia pomocy finansowej gwarantował przepis art. 16 ust. 1 ustawy Fk, zgodnie z którym konsul, w razie niezbędnej potrzeby, może udzielić obywatelowi polskiemu przebywającemu czasowo w państwie przyjmującym pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Rzeczypospolitej Polskiej.

Udzielenie pomocy może być uzależnione od złożenia poręczenia majątkowego lub zobowiązania zwrotu całości lub części otrzymanej kwoty pieniędzy w terminie określonym w decyzji o przyznaniu pomocy finansowej (art. 16 ust. 2 ustawy Fk).

⁶⁹ Dz. U. z 1982 r. Nr 13, poz. 98.

⁷⁰ Z wyjątkiem art. 21 ust. 2 i 3, art. 41, art. 42 i art. 45 ust. 3, które wchodziły w życie 1 maja 2018 r.

Niespłacone w terminie zobowiązania podlegają egzekucji w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 16 ust. 3 ustawy Fk).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach konsul może udzielać zapomóg znajdującym się w niedostatku osobom pochodzenia polskiego zamieszkałym w państwie przyjmującym (art. 16 ust. 4 ustawy Fk).

Zgodnie z art. 16 ust. 6 ustawy Fk, w sprawach umarzania i udzielania ulg w spłacie pomocy finansowej udzielonej przez konsula zastosowanie miały przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

Konsul, zgodnie z art. 17 ustawy Fk, przyjmuje do depozytu dokumenty, środki płatnicze oraz przedmioty wartościowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony praw i interesów obywateli polskich.

Zgodnie z art. 29 ustawy Fk, poza funkcjami określonymi w ustawie konsul może wykonywać inne funkcje przewidziane przez prawo i zwyczaje międzynarodowe, powierzone mu przez Ministra Spraw Zagranicznych.

Konsul prowadzi, w szczególności w formie zapisu elektronicznego, rejestry spraw, rejestry czynności konsularnych, jak również inne rejestry określone odrębnymi przepisami i przetwarza umieszczone w nich dane osobowe na zasadach określonych w przepisach odrębnych (art. 32a ustawy Fk).

Do 1 listopada 2015 r. szczegółowy tryb postępowania przed konsulem regulowało zarządzenie Ministra SZ z dnia 4 listopada 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed konsulem⁷¹, wydane na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy Fk, które normowało nie tylko zagadnienia proceduralne, ale również kwestie organizacyjne (§ 2 i 3 zarządzenia) i dotyczące funkcji konsularnych (§§ 25 i 28–32). **Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 października 2014 r.⁷² uznał art. 31 ust. 1 ustawy Fk oraz zarządzenie Ministra SZ z 4 listopada 1985 r. za niezgodne z Konstytucją. Zmiany wynikające z tego wyroku nie zostały wprowadzone w związku z wcześniejszym uchYLENIEM ustawy Fk.**

Od 1 listopada 2015 r. podstawowe zadania konsula w prawie polskim określa art. 18 ustawy Pk, zgodnie z którym konsul w ramach wykonywania funkcji konsularnych m.in.: chroni prawa i interesy Rzeczypospolitej Polskiej oraz jej obywateli w granicach dozwolonych przez prawo międzynarodowe.

Od 1 listopada 2015 r. obowiązuje ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne

W myśl art. 19 ustawy Pk w przypadku powzięcia wiadomości o tym, że obywatel polski jest traktowany przez władze państwa przyjmującego w sposób mniej korzystny niż wynika to z przepisów obowiązujących w tym państwie, noszący znamiona dyskryminacji lub niezgodny z międzynarodowymi standardami dotyczącymi praw człowieka, konsul podejmuje działania zgodne z prawem międzynarodowym i prawem państwa przyjmującego w celu ochrony praw tego obywatela polskiego.

Z art. 20 ust. 1 ustawy Pk wynika, że konsul udziela pomocy obywatelowi polskiemu, w szczególności w razie poważnego wypadku lub ciężkiej choroby, aresztowania lub zatrzymania tego obywatela, w razie aktu przemocy,

⁷¹ M.P. Nr 35, poz. 233.

⁷² Sygn. akt K 8/14.

którego ofiarą padł obywatel polski, w razie zgonu obywatela polskiego lub konieczności nagłego powrotu obywatela polskiego pozbawionego środków finansowych do Rzeczypospolitej Polskiej albo do państwa zamieszkania (pomoc konsularna).

Pomoc konsularna jest udzielana w niezbędnym zakresie i z zastosowaniem środków koniecznych do ochrony istotnych praw i interesów obywatela polskiego (art. 20 ust. 2 ustawy Pk).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy Pk, na wniosek obywatela polskiego, na okres niezbędny do ochrony jego praw i interesów, konsul może przyjmując do depozytu dokumenty, środki płatnicze lub przedmioty wartościowe.

Konsul może przyjąć rzeczy znalezione w celu ich zwrotu właścicielowi, o ile zostanie uprawdopodobnione, że należą one lub należały do obywatela polskiego (art. 24 ust. 1 ustawy Pk).

Na wniosek obywatela polskiego, zgodnie z art. 27 ustawy Pk, konsul:

- 1) występuje do sądów i innych organów państwa przyjmującego w sprawie uzyskania odpisów orzeczeń sądowych, dokumentów stanu cywilnego, świadectw pracy i innych dokumentów;
- 2) wskazuje organ w kraju właściwy w danej sprawie;
- 3) udziela informacji o podmiotach świadczących pomoc prawną w państwie przyjmującym, w szczególności pomoc prawną świadczoną bezpłatnie lub przez osoby posługujące się językiem polskim.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Pk konsul odmawia wykonania czynności, która byłaby sprzeczna z prawem lub zasadami współżycia społecznego.

Art. 35 ust. 2 ustawy Pk stanowi, że konsul może odmówić wykonania czynności, jeżeli jej wykonanie:

- 1) mogłoby stanowić zagrożenie dla życia lub zdrowia jego lub innych osób;
- 2) mogłoby wywołać poważną szkodę;
- 3) wymagałoby nieproporcjonalnie dużych nakładów, a istnieją inne możliwości wykonania czynności łatwo dostępne dla składającego wniosek.

Zgodnie z art. 36 ustawy Pk w przypadku wystąpienia zdarzeń mogących powodować zagrożenie dla życia lub bezpieczeństwa obywateli polskich przebywających w okręgu konsularnym konsul podejmuje działania w celu wsparcia bezpiecznego i sprawnego opuszczenia przez nich zagrożonego obszaru. Konsul zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 ustawy Pk może prowadzić wykaz obywateli polskich przebywających w okręgu konsularnym, w celu sprawnego przeprowadzenia działań, o których mowa w art. 36. Na wniosek obywatela polskiego w wykazie, zamieszcza jego imię, nazwisko, datę urodzenia, adres miejsca pobytu, informacje umożliwiające nawiązanie z nim bezpośredniego kontaktu oraz przewidywany okres pobytu w okręgu konsularnym.

Konsul prowadzi rejestry czynności i rejestry spraw, a także inne rejestry lub ewidencje określone w przepisach odrębnych, oraz przetwarza dane osobowe umieszczone w tych rejestrach i ewidencjach (art. 38 ust. 1 ustawy Pk).

Rejestry i ewidencje są prowadzone w systemie teleinformatycznym. W uzasadnionych przypadkach mogą być prowadzone w postaci papierowej (art. 38 ust. 2 ustawy Pk).

Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy Pk w ramach pomocy konsularnej konsul może, na wniosek, udzielić obywatelowi polskiemu przebywającemu w okręgu konsularnym pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do Rzeczypospolitej Polskiej.

Wniosek o udzielenie pomocy finansowej zawiera w szczególności imię (imiona) i nazwisko wnioskodawcy, nazwisko rodowe, numer PESEL, jeżeli został nadany, adres miejsca zamieszkania oraz nazwę i numer dokumentu tożsamości, nazwę organu wydającego dokument tożsamości i datę jego wydania oraz uzasadnienie (art. 39 ust. 2 ustawy Pk).

Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy Pk konsul może odmówić udzielenia pomocy finansowej, jeżeli wnioskodawca:

- 1) wydatkował poprzednio udzieloną pomoc finansową na cele inne niż powrót do Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) nie wywiązał się z zobowiązań zaciągniętych w związku z udzieloną mu wcześniej pomocą finansową;
- 3) ma możliwość uzyskania środków na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do RP w szczególności poprzez:
 - a) otrzymanie kwoty w wysokości wystarczającej na pokrycie kosztów powrotu,
 - b) opłacenie biletu powrotnego przez osobę trzecią,
 - c) odroczenie przez przewoźnika płatności za bilet powrotny,
 - d) skorzystanie z kart płatniczych lub innych form zapłaty bezgotówkowej,
 - e) uzyskanie środków na pokrycie kosztów powrotu do Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 187, ze zm.).

W wyjątkowych przypadkach pomoc finansowa może zostać udzielona z urzędu (art. 39 ust. 4 ustawy Pk). Konsul udziela pomocy finansowej lub odmawia jej udzielenia w drodze decyzji (art. 39 ust. 5 ustawy Pk).

Pomoc finansowa, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy Pk, może być udzielona, jeżeli:

- 1) osoba trzecia wpłaci na rachunek bankowy urzędu konsularnego, przedstawicielstwa dyplomatycznego Rzeczypospolitej Polskiej albo ministra właściwego do spraw zagranicznych kwotę przeznaczoną dla wnioskodawcy w wysokości stanowiącej równowartość udzielanej pomocy finansowej;**
- 2) wnioskodawca złoży oświadczenie o zobowiązaniu się do zwrotu całości lub części otrzymanej kwoty.**

Zwrot kwoty pomocy finansowej następuje w terminie wskazanym przez konsula. Termin zwrotu nie może być krótszy niż miesiąc i dłuższy niż trzy miesiące od dnia udzielenia pomocy finansowej (art. 40 ust. 2 ustawy Pk).

Zgodnie z art. 44 ustawy Pk konsul może w ramach posiadanych środków na pomoc konsularną udzielić pomocy finansowej bez spełnienia ww. warunków (określonych w art. 40 ust. 1) osobom znajdującym się w sytuacji zagrożenia życia lub bezpieczeństwa, jak również ofiarom innych nadzwyczajnych zdarzeń losowych.

Niespłacone w terminie zobowiązania, zgodnie z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy Pk, wynikające z decyzji konsula o udzieleniu pomocy finansowej obywatelowi polskiemu, wydanej po złożeniu oświadczenia, o którym mowa w art. 40 ust. 1 pkt 2, podlegają egzekucji w trybie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, przy czym wierzycielem zobowiązania wynikającego z tej decyzji jest minister właściwy do spraw zagranicznych.

Zobowiązanie wynikające z decyzji, o której mowa w ust. 1, przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin zwrotu kwoty udzielonej pomocy finansowej (art. 45 ust. 2 ustawy Pk).

Zgodnie z art. 46 ustawy Pk **w szczególnie uzasadnionych przypadkach, ze względu na ważny interes zobowiązanego lub interes publiczny, minister właściwy do spraw zagranicznych w drodze decyzji może:**

- 1) **odroczyć termin zwrotu całości lub części należności albo rozłożyć płatność całości lub części należności na raty;**
- 2) **umorzyć zobowiązanie w całości lub w części.**

W uzasadnionych przypadkach konsul może udzielić zapomogi obywatelom polskim albo osobom polskiego pochodzenia przebywającym lub zamieszkałym w okręgu konsularnym, znajdującym się w niedostatku i niemogącym otrzymać pomocy z innych źródeł (rt. 48 ust. 1 ustawy Pk).

Zapomoga może zostać przyznana w celu zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych osób, o których mowa powyżej, w szczególności na zakup niezbędnych lekarstw, żywności, odzieży, pomocy szkolnych lub na opłacenie kosztów niezbędnej opieki, jeżeli te osoby udokumentowały swoją trudną sytuację (art. 48 ust. 2 ustawy Pk).

Rozporządzenia
Ministra SZ dotyczące
udzielania pomocy
finansowej

W okresie objętym kontrolą, sposób dokumentowania udzielonej pomocy finansowej, wzory wniosków o udzielenie pomocy finansowej, sposób dokonywania wpłaty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy finansowej, sposób zabezpieczania zwrotu, sposób ustalania wartości udzielanej pomocy finansowej oraz sposób spłaty udzielonej pomocy finansowej określały rozporządzenia wykonawcze Ministra SZ odpowiednio: rozporządzenie Ministra SZ z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu, a następnie od 13 stycznia 2016 r. rozporządzenie Ministra SZ z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia Ministra SZ z 28 sierpnia 2002 r. konsul mógł udzielić obywatelowi polskiemu przebywającemu czasowo w państwie przyjmującym pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Rzeczypospolitej Polskiej, w razie niezbędnej potrzeby, jeżeli wnioskodawca nie miał możliwości pokrycia tych kosztów, a w szczególności, jeżeli nie było możliwe:

- 1) przekazanie dla wnioskodawcy pieniędzy z Rzeczypospolitej Polskiej lub z innego państwa;

- 2) opłacenie w Rzeczypospolitej Polskiej lub w innym państwie biletu dla wnioskodawcy na przelot lub przejazd;
- 3) skredytowanie przez przewoźnika opłaty za przelot lub przejazd;
- 4) skorzystanie przez wnioskodawcę z kart kredytowych lub innych form zapłaty bezgotówkowej;
- 5) uzyskanie środków na pokrycie kosztów powrotu wnioskodawcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie przepisów dotyczących usług turystycznych.

Rozstrzygając o udzieleniu albo odmowie udzielenia pomocy zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r., konsul był zobowiązany brać także pod uwagę to, czy wnioskodawca już raz taką pomoc otrzymał i wydatkował ją na cele inne niż na powrót na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz czy wnioskodawca wywiązał się z zobowiązań finansowych przyjętych w związku z udzieloną mu pomocą konsularną.

Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r., udzielenie pomocy finansowej, powinno nastąpić na wniosek⁷³ osoby ubiegającej się o tę pomoc, po uzyskaniu zabezpieczenia jej zwrotu w formie poręczenia majątkowego, wpłacanego przez wskazaną przez wnioskodawcę osobę lub instytucję na rachunek bankowy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych albo na rachunek bankowy lub do kasy polskiego urzędu konsularnego, w kwocie stanowiącej równowartość wnioskowanej pomocy finansowej.

Po dokonaniu przez wnioskodawcę zwrotu równowartości udzielonej mu pomocy finansowej kwota wpłacona tytułem poręczenia powinna być zwrócona poręczycielowi (§ 3 ust. 6 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r.).

W przypadku braku możliwości uzyskania zabezpieczenia w postaci poręczenia majątkowego, zgodnie z § 4 ust. 1 omawianego rozporządzenia, konsul mógł, na wniosek osoby ubiegającej się, udzielić pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Rzeczypospolitej Polskiej najbardziej ekonomicznie uzasadnionym środkiem transportu, po zobowiązaniu się przez wnioskodawcę do zwrotu całości lub części otrzymanej kwoty, w terminie i w sposób określony w decyzji konsula o przyznaniu tej pomocy.

Zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r., minister właściwy do spraw zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a konsul Rzeczypospolitej Polskiej za granicą mogli:

- 1) w szczególnie uzasadnionych przypadkach, biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika, odroczyć termin zapłaty całości lub części należności albo rozłożyć płatność całości lub części należności na raty;
- 2) w przypadkach uzasadnionych szczególnie trudną sytuacją życiową lub majątkową dłużnika, a zwłaszcza gdyby egzekwowanie należności mogło prowadzić do pozbawienia dłużnika środków niezbędnych do utrzymania na poziomie najniższego wynagrodzenia za pracę pracownika, umorzyć zobowiązanie w całości lub w części.

⁷³ Sporządzony wg wzoru określonego w tym rozporządzeniu.

W sytuacjach wyjątkowych, dotyczących w szczególności ofiar klęsk żywiołowych i innych zdarzeń losowych, konsul mógł, w ramach posiadanych środków budżetowych na opiekę konsularną, udzielić pomocy finansowej na pokrycie kosztów powrotu do Polski bez wymagania składania zabezpieczeń, albo uzależnić udzielenie pomocy finansowej od zobowiązania się wnioskodawcy do zwrotu tylko części udzielonej pomocy (§ 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r.).

W myśl § 8 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2002 r., osobie pochodzenia polskiego zamieszkałej w państwie przyjmującym, znajdującej się w niedostatku i niemającej możliwości uzyskania wystarczającej pomocy materialnej z innych źródeł, konsul, w ramach posiadanych środków budżetowych na opiekę konsularną, mógł udzielić bezzwrotnej zapomogi, w szczególności na pokrycie w całości lub w części należności z tytułu zabezpieczenia podstawowych warunków bytowych, w tym na zakup niezbędnych lekarstw, żywności, odzieży, pomocy szkolnych, opłacenie kosztów niezbędnej opieki. Zapomogi, tej konsul nie mógł udzielić, działając z urzędu.

Wzory wniosków
o udzielenie przez
konsula RP pomocy
finansowej

Rozporządzenie Ministra SZ z 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula RP określa wzory wniosków o udzielenie przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej, pomocy finansowej na pokrycie niezbędnych wydatków na powrót do Rzeczypospolitej Polskiej, sposób dokonywania wpłaty kwoty stanowiącej równowartość udzielanej pomocy finansowej, sposób ustalania wartości udzielanej pomocy finansowej w złotych lub w walucie, w której ona jest udzielana, sposób spłaty pomocy finansowej udzielonej po złożeniu oświadczenia o zobowiązaniu się do zwrotu otrzymanej kwoty, a także sposób dokumentowania udzielanej pomocy finansowej.

Strona ubiegająca się o udzielenie pomocy finansowej zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r., po dokonaniu przez osobę trzecią wpłaty kwoty stanowiącej równowartość udzielanej pomocy finansowej – składa wniosek sporządzony według wzoru określonego w załączniku nr 1 do tego rozporządzenia.

Zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia strona ubiegająca się o udzielenie pomocy finansowej w trybie po złożeniu oświadczenia o zobowiązaniu się do zwrotu otrzymanej kwoty - składa wniosek sporządzony według wzoru określonego w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia.

W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r., wpłaty kwoty zabezpieczenia dokonuje się na rachunek bankowy właściwego urzędu konsularnego lub przedstawicielstwa dyplomatycznego w walucie państwa przyjmującego albo w innej walucie wskazanej przez konsula.

Wpłaty kwoty zabezpieczenia w złotych (§ 3 ust. 2 omawianego rozporządzenia) dokonuje się na rachunek bankowy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r., konsul ustala wartość udzielanej pomocy finansowej, w przypadku wpłaty kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy finansowej, przeliczając kwotę wpłaconą w walucie wskazanej przez konsula albo w złotych na walutę, w któ-

rej udzielana jest pomoc finansowa, stosując odpowiednio obowiązujący w dniu dokonania wpłaty kurs referencyjny ogłaszany przez bank centralny państwa przyjmującego lub inny powszechnie stosowany kurs referencyjny albo kurs sprzedaży ogłoszony przez Narodowy Bank Polski.

Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra SZ z 2015 r., spłaty pomocy finansowej udzielonej po złożeniu oświadczenia o zobowiązaniu się do zwrotu otrzymanej kwoty, dokonuje się na wskazany przez konsula rachunek bankowy urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zagranicznych. Spłaty (ust. 2) dokonuje się w złotych w kwocie stanowiącej równowartość otrzymanej pomocy finansowej ustalonej przez konsula po przeliczeniu kwoty udzielonej pomocy finansowej według kursu sprzedaży waluty, w której pomoc została udzielona, ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu udzielenia pomocy.

W myśl § 6 ww. rozporządzenia konsul dokumentuje formy udzielonej pomocy finansowej, zamieszczając odpowiednią adnotację na wnioskach o udzielenie pomocy finansowej.

Przyjmowanie, załatwianie petycji, skarg i wniosków w placówkach zagranicznych reguluje zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 19 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania petycji, skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednostkach podległych Ministrowi Spraw Zagranicznych. Sprawy załatwiania petycji, skarg i wniosków reguluje rozdział 4 ww. zarządzenia, a sprawy dotyczące rejestrowania petycji, skarg i wniosków i sprawozdawczości odpowiednio rozdział 5 i 6 powołanego rozporządzenia. Uprzednio w tych sprawach obowiązywało zarządzenie nr 17 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 1 czerwca 2012 r. w sprawie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i placówkach zagranicznych.

Przyjmowanie,
załatwianie petycji, skarg
i wniosków w placówkach
zagranicznych

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsułów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r. poz. 389, ze zm. Uchylona z dniem 1 listopada 2015 r.).
2. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. Prawo konsularne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1545).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1201, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 28 sierpnia 2002 r. w sprawie udzielania przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej pomocy finansowej oraz trybu postępowania przy jej udzielaniu (Dz. U. Nr 151, poz. 1262. Uchylone z dniem 13 stycznia 2016 r.).
9. Rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 18 grudnia 2015 r. w sprawie pomocy finansowej udzielanej przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2238).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Zagranicznych
8. Minister Finansów
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Spraw Zagranicznych
11. Sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą
12. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej
13. Senacka Komisja Spraw Emigracji i Łączności z Polakami za Granicą
14. Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej